



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR RI

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2017

**Pembentukan Undang-Undang
Tentang MPR RI**

Cetakan Pertama, Desember 2017

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

DR. Bambang Sadono, S.H., M.H.

DR. Tb. Hasanuddin S.E., M.M.

H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Tb. Soenmandjaja

PENGARAH

Ma'ruf Cahyono, SH., M.H.

WAKIL PENGARAH

Dra. Selfi Zaini

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Biro Pengkajian

SPEKIFIKASI BUKU

vi, 107 hal, 17,5 x 24,5 cm, 1 cm

ISBN : 978-602-5676-15-4

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan dasar yang memberikan landasan pelaksanaan sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Demokrasi merupakan suatu mekanisme dari kedaulatan rakyat yang kedudukannya adalah yang tertinggi dalam negara, sedangkan sistem konstitusi menjamin setiap penyelenggaraan asas kedaulatan rakyat harus berlandaskan pada ketentuan konstitusi yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan mendasar dalam rangka mempertegas sistem demokrasi adalah perubahan pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"* menjadi *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Perubahan ketentuan tersebut membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas dan wewenang MPR, serta hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat.

Tugas dan wewenang MPR sesuai ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yakni mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. MPR tidak lagi memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden kecuali jika Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap [Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945], dan tidak lagi memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Pola hubungan MPR dengan lembaga negara lainnya juga tidak lagi bersifat pemegang kekuasaan tertinggi, namun bersifat sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kesejajaran tersebut mensyaratkan adanya prinsip

checks and balances antar lembaga negara. Meskipun MPR tidak lebih tinggi kedudukannya dari lembaga negara lainnya, tetapi secara *funksional*, kewenangan yang dimiliki oleh MPR adalah tertinggi dilihat dari produk yang dihasilkannya, yaitu UUD (mengubah dan menetapkan). Kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatsgrundgesetz*). Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia mencerminkan pelaksanaan kedaulatan dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Buku ini merupakan himpunan pemikiran mengenai urgensi dan analisis perlunya pembentukan Undang-Undang tentang MPR tersendiri sebagai suatu referensi baru, bahwa mengingat pentingnya tugas dan kewenangan MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat dibutuhkan penguatan terkait dengan tugas dan kewenangan konstitusionalnya. Oleh karenanya, sepantasnyalah apabila MPR diatur secara lebih khusus dalam sebuah undang-undang tersendiri.

Mengingat pentingnya dan fundamentalnya kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tentu diperlukan instrument atau perangkat hukum yang mendukung pelaksanaan wewenang dan tugas-tugas konstitusi MPR. Selaras dengan itu, berbagai regulasi peraturan perundangan yang secara khusus mengatur Peraturan MPR menjadi bagian penting dari fungsi MPR sebagai Lembaga demokrasi dan Lembaga perwakilan yang harus dikelola dengan baik.

Buku ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan serta menjadi bacaan/referensi bagi para pihak yang membutuhkannya.

Sekretaris Jenderal MPR RI,



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

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAL DEMOKRASI	1
A. Latar Belakang	1
B. Kedaulatan Rakyat dalam Negara Hukum	6
C. Lembaga Ideal Pengawal Demokrasi Pancasila	16
BAB II URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR	24
A. Norma Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang- Undangang	24
B. Landasan Filosofis	40
C. Landasan Yuridis	45
D. Landasan Sosiologis	48
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP KELEMBAGAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	55
A. Struktur Parlemen Di Indonesia	55
B. Fungsi Dan Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	62
C. Kajian Historis Peraturan Perundang-undangan Tentang MPR ..	67
D. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Tentang MPR	71

BAB IV PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	77
A. Kewenangan MPR dalam Penyusunan Haluan Negara	77
B. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR	90
C. Kewenangan Tafsir Konstitusi	93
DAFTAR PUSTAKA	104

BAB I

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAL DEMOKRASI

A. Latar Belakang

Kedudukan MPR dalam konstruksi historis maupun politik hukum ketatanegaraan Indonesia memiliki peran penting bagi kemajuan bangsa. Mengingat MPR merupakan lembaga negara yang bewenang dalam membentuk Undang-Undang Dasar (*The Making of the Constitution*) sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*).

Dalam kapasitasnya sebagai *The Making of the Constitution*, MPR memegang kewenangan tertinggi atas keberadaan konstitusi yang merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*). Gagasan pembentukan MPR sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*), didasarkan pada argumentasi filosofis sebagai perwujudan dari pelaksanaan sila ke-empat Pancasila yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan. Kehendak ini merupakan pengejawantahan aspirasi rakyat dan daerah dalam sistem perwakilan.

Eksistensi MPR setelah adanya gerakan reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap lembaga negara tersebut, bahkan hampir semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan yang sangat drastis.¹ Dalam perubahan tersebut peran-peran MPR dalam ketatanegaraan menjadi terbatas dalam pelaksanaan pemerintahan. Tetapi jika dicermati, marwah MPR ialah sebagai bentuk representatif rakyat dan daerah, dimana hal tersebut mencerminkan bentuk-bentuk kedaulatan rakyat sebagaimana yang dianut Indonesia yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 "*Kedaulatan*

¹ Rusnan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945", Fakultas Hukum Universitas Mataram JURNAL HUKUM JATISWARA, hlm. 84.

berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”, dengan begitu proses kedaulatan rakyat yang dianut merupakan teori kedaulatan rakyat sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal tersebut. MPR berperan sebagai perwakilan atas masyarakat dalam kekuasaan pemerintahan dan perwakilan setiap daerah di Indonesia, dengan begitu MPR dalam praktiknya merupakan lembaga yang strategis untuk ikut merencanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama dengan menghilangkan semangat sila keempat Pancasila dalam penyelenggaraan lembaga negara. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR. Secara kelembagaan, MPR sebenarnya merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan bukan sebagaimana kongres yang terdapat di Amerika Serikat. Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR bukan berarti MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Tetapi MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki tugas dan wewenang sendiri.

Dengan pertimbangan tersebut MPR sangatlah penting dalam memperkuat sistem demokrasi yang berjalan di Indonesia ini, dengan begitu keterkaitannya dalam sistem kenegaraan Indonesia sangatlah berpengaruh sebagai lembaga yang mandiri. Maka penguatan kewenangan terhadap MPR perlu diberikan karena keberadaannya yang ideal yaitu sebagai penjelmaan rakyat dan kepentingan daerah serta dilihat dari kewenangannya yang kurang kuat dalam pemerintahan, namun harus memperhatikan dengan ketentuan-ketentuan yang telah berlaku di Indonesia, dan salah satu yang perlu diperhatikan yaitu sinergitas untuk memperkuat kewenangan MPR dengan tetap memperkuat sistem Presidensial yang dimana harus tetap dipertahankan keberadaannya.

Dilihat dari komposisi keanggotaannya, MPR adalah lembaga yang representatif dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena keanggotaannya terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari *political representation* dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari *Territorial Representation*. Selain itu,

walaupun utusan golongan sudah dihapuskan dari keanggotaan MPR, akan tetapi perwakilan dari Representasi Fungsional (*Functional Representation*) masih diakomodir oleh Anggota DPR dan DPD. MPR merupakan lembaga demokrasi yang mewadahi seluruh elemen masyarakat baik dari perwakilan politik maupun daerah.

Prinsip permusyawaratan menjadikannya sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Menurut Jimly Asshidiqie, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara². Maka dari itu salah satu bentuk konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia adalah mengikutsertakan rakyat atau perwakilannya dalam menentukan arah pembangunan nasional karena pada dasarnya pembangunan itu ditujukan kepada rakyat juga³, sehingga pastilah yang mengetahui kebutuhan dasar faktualnya adalah rakyat itu sendiri.

Hal tersebut menjadi pertimbangan untuk memperkuat kewenangan MPR serta dapat dilihat dari kondisi obyektif peran MPR setelah perubahan UUD Tahun 1945, dimana peran MPR sudah tidak mendapat banyak intervensi dari Presiden, maka diperlukan pengkajian ulang tentang memperkuat peran, posisi dan tugas MPR. Sebab melihat keadaan MPR saat ini, masih belum diperdayakan dengan maksimal. Bahwa semenjak tidak diberinya wewenang MPR terkait membuat suatu bentuk Haluan Negara terbukti secara realitanya terjadi peningkatan kesenjangan sosial antara desa-kota sehingga pembangunan semakin tidak konsisten. Sebagai mana diungkapkan oleh Purwo Santoso, bahwa “ada empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi dan nasional. Namun keempat lapis perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat ijin menutup mata terhadap agenda nasional” karena benturan itulah

² Jimly Asshidiqie, Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi, http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokorasi.doc, hlm. 6.

³ Luhut M. Pangaribuan dan Benny K. Harman, Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Jakarta: YLBHI dan FNS, 1989, hlm. 104

pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan.³¹ Maka dengan Lebih lanjut, secara yuridis formil Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan;

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”

Adanya ketentuan diatas maka nampak bahwa, UUD NRI 1945 sebagai *the supreme of law* bangsa Indonesia menginginkan lembaga MPR diatur lebih lanjut dalam suatu UU organik khusus terpisah dari UU MD3.

Selain itu, peran strategis lain yang diemban oleh MPR juga menempatkan MPR sebagai lembaga sentral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara konstitusional MPR memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- b. *Melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden.*
- c. *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.*

Selain memiliki kewenangan sebagaimana tersebut di atas, MPR juga memiliki peran strategis melalui penambahan tugas MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

- a. *Memasyarakatkan Ketetapan MPR;*
- b. *Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika;*

- c. *Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta*
- d. *Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.*

Mengingat pentingnya tugas dan wewenang konstitusional MPR, serta berdasarkan beberapa landasan argumentasi dan kondisi eksisting diatas, maka perlu adanya pengaturan khusus dalam suatu undang-undang organik terkait kelembagaan MPR. Pengaturan tersebut dilakukan dalam rangka memperkuat kewenangan serta peran strategis MPR. Selain itu, pengaturan ini juga dimaksudkan untuk menempatkan dan menunjukan peran sentral MPR sebagai sebuah lembaga permusyawaratan.

Untuk itulah, buku terkait “Penguatan Kewenangan MPR Melalui Pembentukan Undang-Undang MPR” ini kami susun. Diharapkan dengan adanya buku ini dapat menambah khazanah keilmuan serta dapat dijadikan sebagai sebuah naskah akademik dalam penyusunan peraturan terkait dengan tema dan judul tersebut.

B. Kedaulatan Rakyat dalam Negara Hukum

Dalam pembahasan tentang negara selalu diwarnai oleh pertanyaan mengenai legitimasi kekuasaan negara dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan dalam bangunan kenegaraan, kuncinya ada pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi suatu Negara yang disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty/souvereiniteit*). Kedaulatan sebagai hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali merupakan ciri atau atribut hukum dari negara-negara dan sebagai atribut negara, ia sudah lama ada dan bahkan lebih tua dari konsep negara itu sendiri.⁴

Sedangkan kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo⁵ adalah “kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi dan dari luar konstitusi.

Kekuasaan tersebut mempunyai berbagai bentuk dengan bermacam-macam sumber; hak milik kebendaan, kedudukan, birokrasi, disamping misalnya suatu kemampuan khusus dalam bidang-bidang ilmu pengetahuan yang tertentu ataupun atas dasar peraturan-peraturan hukum yang tertentu, merupakan sumber-sumber kekuasaan. Jadi kekuasaan terdapat dimana-mana, dalam hubungan-hubungan sosial maupun oraganisasi-organisasi sosial,

⁴ Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Dhwiwantara, 1964), hlm.92

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ctk. Keduapuluh enam, (Jakarta: PT. Gramedia, 2004), hlm. 46

akan tetapi umumnya kekuasaan tertinggi ada pada organisasi yang disebut dengan “negara”, secara resmi negara itu mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, kalau perlu dengan paksaan; juga negaralah yang membagi-bagikan kekuasaan-kekuasaan yang lebih rendah derajatnya., bentuk inilah yang disebut sebagai kedaulatan (*sovereignty*).

Jelas di sini kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Sehingga kedaulatan merupakan hal yang mempengaruhi seluruh kehidupan bernegara. Menurut Jean Bodin yang dikenal sebagai bapak teori kedaulatan merumuskan bahwa kedaulatan adalah suatu keharusan tertinggi dalam negara:

“Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya”.⁶

Sedangkan menurut Harold J. Laski bahwa:

*“The modern state is a sovereign state. It is, therefore, independent in the face of other communities. It may infuse its will towards them with a substance which need not be affected by the will of any external power. It is, moreover, internally supreme over the territory that it control”*⁷

(Negara modern adalah negara yang mempunyai kedaulatan. Hal ini untuk independen dalam menghadapi komunitas lain dan akan mempengaruhi substansi yang akan diperlukan dalam kekuasaan internal dan kekuasaan eksternal. Hal ini lebih jauh merupakan kekuasaan yang tertinggi atas wilayahnya)

Dalam filsafat hukum dan teori kenegaraan, dikenal lima ajaran mengenai bentuk kedaulatan sebagai pencerminan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang selalu diperdebatkan dalam sejarah, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan Raja (*Sovereignty of King*), kedaulatan negara (*Staats Sovereignty*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law/Rechts*

⁶ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Ind Hill-Co, 1996), hlm. 153.

⁷ Harold J Laski, *A Grammar of Politics*, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1938), hlm. 44

Sovereinteit) dan kedaulatan rakyat (*Peoples Sovereignty/Volks Sovereinteit*)⁸.

Ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat tertuang dalam Pembukaan dan juga pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Cita-cita kedaulatan tergambar dalam pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*”. Prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara baik cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip ‘*checks and balances*’.

Pada mulanya konsep kedaulatan (*sovereignty*) diperkenalkan oleh Jean Bodin yang mendefinisikan sebagai suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negaranya dan orang lain dalam wilayahnya.

Menurut Jean Bodin, kedaulatan sifatnya tunggal, asli dan tidak dapat dibagi-bagi. Tunggal berarti hanya ada satu kekuasaan tertinggi, sehingga kekuasaan itu tidak dapat dibagi-bagi. Asli berarti kekuasaan itu berasal atau tidak dilahirkan dari kekuasaan lain. Sedangkan abadi berarti kekuasaan negara itu berlangsung terus menerus tanpa terputus-putus. Maksudnya pemerintahan dapat berganti-ganti, kepala negara dapat berganti atau meninggal dunia, tetapi negara dengan kekuasaannya berlangsung terus tanpa terputus-putus.

⁸ Sri Soemantri, “Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945”, dalam Padmo Wahyono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67

Teori kedaulatan rakyat merupakan cikal bakal dari ajaran demokrasi. Teori ini dipelopori oleh Jean Jacques Rousseau sebagai reaksi dari kedaulatan raja. Menurutnya bahwa raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat, sedangkan kedaulatan penuh berada ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintahan itu.⁹ Oleh karena itu Rousseau dikenal sebagai bapak kedaulatan rakyat.

J.J Rousseau sebagai penggagas teori kedaulatan rakyat (*volk souveraniteit*) berpendapat bahwa rakyatlah yang berdaulat dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan kehendak negara, dan rakyatlah yang menentukan siapa yang menjadi pemerintah negara.¹⁰ Menurutnya, yang dimaksud dengan rakyat itu adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu yang membentuk kesatuan melalui perjanjian masyarakat. Kesatuan masyarakat tadi membentuk pendapat umum yang disebut *volonte generale* yang dianggap sebagai cerminan kemauan dan kehendak umum tadi.

Mengenai kedaulatan rakyat ini, Immanuel Kant berpendapat bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya. Maksud kebebasan disini adalah kebebasan sesuai hukum yang berlaku (peraturan perundang-undangan). Dimana undang-undang itu sendiri adalah cerminan dari kehendak dan legetimasi dari rakyat, dengan demikian rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi.¹¹

Istilah kedaulatan rakyat sering juga dipersamakan dengan istilah demokrasi. Leo Agustino memaknai demokrasi secara sederhana sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapatkan kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam memperebutkan suara rakyat.¹²

Menurut Deliar Noer sebagaimana yang dikutip Mahfud MD, demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan,

⁹ Wendy Melva, *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, (Bandarlampung: B.E Press, 2013), hal.34

¹⁰ Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik* (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera,2010), hal. 75

¹¹ Ibid.hal. 76

¹² Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), Hal. 8

termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹³

Indonesia termasuk kedalam negara yang menganut faham kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara, tetapi pelaksanaannya diatur oleh undang-undang dasar. Sebagaimana yang termaktub dalam pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan :

“ UUD MPR Tahun 1945 Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”

Hal ini juga dikuatkan dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukkan secara tersurat bahwa negara Indonesia menganut jenis kedaulatan rakyat.

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa negara Indonesia menganut faham negara kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.¹⁴ Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan, yang penerapannya didasarkan pada undang-undang.

Penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa sebagai negara demokrasi, Indonesia juga sebagai sebuah negara yang menganut faham nomokrasi. Karena antara demokrasi dan nomokrasi haruslah berjalan beriringan. Artinya sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum dan negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat itu terwujud dalam hukum . Hukum dalam hal ini adalah hierarkhi tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan, politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara

¹³ Moh. Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama media, 1999), Hal. 8

¹⁴ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hal. 56

langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani *Demokratia* yang berarti kekuasaan rakyat, yang dibentuk dari kata *demos* yang artinya rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan. Sehingga pemahaman yang paling sederhana secara harfiah, demokrasi ialah kekuasaan rakyat yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Istilah demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada ditangan banyak orang (rakyat)¹⁵. Dalam perkembangannya demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia.

Secara terminologi demokrasi diidentikan dengan istilah kedaulatan rakyat¹⁶. Demokrasi atau paham kerakyatan kemudian di asumsikan sama dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dalam perkembangannya harus berjalan beriringan dan tidak dapat dipisahkan dengan kedaulatan hukum (*Nomokrasi*). Hal ini disebabkan karena hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.¹⁷

Gagasan dasar dari suatu pemerintahan yang demokratis adalah adanya pengakuan hakikat manusia yang pada dasarnya mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan itu terdapat dua asas pokok demokrasi, yaitu :

- 1) Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya melalui pemilihan umum untuk mengisi jabatan legislatif maupun eksekutif baik ditingkat pusat maupun daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.
- 2) Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya ada tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

¹⁵ Ibid.64

¹⁶ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (Bandung: fokusmedia, 2009), hal.34

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: P.T Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 245

Melalui pemilihan umum sebagai wujud adanya partisipasi masyarakat dapat ikut menentukan jalannya pemerintahan yang mencerminkan sebuah demokrasi yang baik. Karena sebagai salah satu mekanisme dan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia.

Sistem demokrasi yang ada disuatu negara tentu harus diikuti dan dilaksanakan dalam proses pemerintahan dan ketatanegaraannya. Hal ini sebagai upaya untuk menciptakan suatu pemerintahan yang demokratis. Ciri-ciri dari pemerintahan demokratis adalah sebagai berikut :¹⁸

- a. Adanya keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung;
- b. Adanya pengakuan, penghargaan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara;
- c. Adanya persamaan hak (*equality*) bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
- d. Adanya lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman yang independen sebagai alat penegak hukum;
- e. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara;
- f. Adanya pers (media) yang bebas untuk menyapaikan informasi dan mengontrol perilaku dan kebijakan pemerintah;
- g. Adanya pemilihan umum yang bebas, jujur, adil untuk menentukan pemimpin negara dan pemerintahan serta anggota lembaga perwakilan rakyat;
- h. Adanya pengakuan terhadap perbedaan keragaman (suku, agama, golongan, dan sebagainya)

Seperti kita ketahui bersama, negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat¹⁹. Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan yang

¹⁸ Wendy Melva, *Pemilu.....*, Op.Cit, Hal.67-68

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hal. 56

penerapannya didasarkan pada konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.

Sebagai salah satu negara demokrasi terbesar, proses pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia harus diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan menurut hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan telah mengamanatkan bahwa hakekatnya negara Indonesia didirikan atas dasar hukum (*rechtsstaat*) serta tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Inilah yang kemudian mendasari bahwa sistem penyelenggaraan negara di Indonesia haruslah dilaksanakan sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati bersama. Norma-norma itu tercantum dalam sebuah konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara (*Staatsgrundgesetz*). Konstitusi tersebut memuat aturan-aturan dasar praktek penyelenggaraan negara serta praktek ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, jalannya kehidupan demokrasi di Indonesia haruslah disesuaikan dengan konstitusi sehingga nantinya terbentuklah sebuah negara Demokrasi Konstitusional yang paling hakiki.

Terjadinya perubahan UUD 1945 dalam periode 1999-2002 telah menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan yang amat fundamental.

Perubahan itu mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Indonesia. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 tersebut, di antaranya adalah: (1) Penegasan dianutnya cita demokrasi dan demokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (2) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*; (3) pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan (4) Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan ini yang saat ini menimbulkan berbagai kelembagaan negara dan pembentukan sistem dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.

Perubahan UUD NRI 1945 juga memperkuat prinsip negara hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penguatan ini ditandai dengan dimasukkannya ketentuan terkait negara hukum ke dalam Pasal-Pasal UUD NRI 1945, tidak lagi berada dalam penjelasan. Ketentuan tersebut tercantum pada Pasal

1 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karenanya negara demokrasi konstitusional merupakan suatu konsep yang telah disepakati bersama demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan sosial.

Apabila kita melihat sejarahnya, konsep Negara Hukum pada awalnya berkembang di daratan Eropa Kontinental. Konsep ini dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon Amerika Serikat, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*".

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting²⁰, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha Negara.

Pemikiran Stahl ini diilhami oleh konsep pemikiran Immanuel Kant yang menempatkan fungsi *recht* dalam *staat* hanya sebagai perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara yang diartikan secara pasif yakni hanya menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat (*nachtwachkerstaats*)/ negara penjaga malam. Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant inilah yang menginspirasi pandangan Julius Stahl serta mengembangkannya menjadi konsepsi negara hukum yang menurutnya harus ditandai keempat unsur pokok diatas.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*"²¹, yaitu:

- a. *Supremacy of Law.*
- b. *Equality before the law.*
- c. *Due Process of Law.*

²⁰Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 304

²¹ Ibid

Didalam unsur *rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab penekanan dinegara-negara *anglo saxon* lebih mengutamakan adanya prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dan pejabat administrasi negara harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintahan serta rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya dihadapan hukum²².

Berbeda halnya dengan negara eropa kontinental yang memasukan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur *rechtstaats*. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terkait dengan sikap dan tindakan pemerinatah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu, kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan yang sama kepada warga dan pejabat negara.²³

Namun dalam perkembangannya, keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Ciri-ciri tersebut kemudian menjadi sebuah keharusan bagi sebuah negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum modern.

Selanjutnya, mengutip apa yang disampaikan oleh Julius Stahl, Miriam Budiharjo juga mengemukakan adanya empat unsur dari *Rechtstaats* yaitu ;²⁴

- a. Adanya pengakuan Hak Asasi Manusia
- b. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut

²² Teori Negara Hukum, <http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum-html> <diunduh tanggal 31 Maret 2017

²³ ibid

²⁴ Miriam Budiardjo, *DasarDasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.113

- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Konsepsi negara hukum salah satunya ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dilakukan sebagai upaya untuk menjamin hak-hak asasi manusia agar jalannya kekuasaan tidak diselenggarakan secara sewenang-wenang. Oleh karenanya Indonesia sebagai sebuah negara hukum, maka segala macam bentuk kekuasaan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum. Tentu saja hukum yang dimaksud dalam hal ini adalah sebuah hierarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi.

C. Lembaga Ideal Pengawal Demokrasi Pancasila

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi. Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Hal ini seperti yang pernah dikatakan Bung Karno dalam Sidang BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945, dalam pidatonya tentang Dasar Negara Indonesia merdeka Bung mengatakan bahwa;

“..jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu gotong royong. Negara Indonesia yang kita dirikan harulah Negara gotong royong.

“...gotong royong adalah faham yang dinamis, lebih dinamis dari kekeluargaan...”

Itulah gotong royong, sebuah semangat kebersamaan dan mempersatu bangsa yang digali dari dalam diri Indonesia itu sendiri.

Ia merupakan jatidiri bangsa Indonesia yang selalu menjunjung tinggi musyawarah untuk mufakat. Sebuah faham yang benar-benar menunjukkan ciri khas bangsa Indonesia asli.

Bung Karno juga menambahkan bahwa, demokrasi Indonesia ialah demokrasi yang bersumber dari kekuatan yang digali dari bumi Indonesia sendiri. Kekuatan inilah yang pada akhirnya digunakan untuk menyelenggarakan tujuan Negara dalam mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur. Lebih lengkap beliau menjelaskan;

“Demokrasi bagi kita sebenarnya bukan sekedar suatu hal teknis, tetapi satu alam jiwa pemikiran dan perasaan kita. Tetapi kita harus bisa meletakkan alam jiwa dan pemikiran kita itu diatas kepribadian kita sendiri, diatas penyelenggaraan cita-cita satu masyarakat yang adil dan makmur.”

Suatu konsepsi pemikiran yang sangat mendalam terkait dengan kehidupan berdemokrasi yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia. Suatu konsepsi yang memberikan pencerahan kepada kita bahwa dalam berdemokrasi sejatinya harus dilandasi oleh kepribadian dan jati diri bangsa Indonesia sendiri. Demokrasi yang baik seharusnya memiliki ciri-ciri khusus yang sesuai dengan latar belakang sosial budaya suatu bangsa. Secara spesifik dalam bukunya “Dibawah Bendera Revolusi” beliau menyebutkan elemen-elemen khusus yang dapat dijadikan sebagai ciri khas dalam demokrasi Indonesia;

“adakah elemen-elemen khusus itu ? Ada! Ambillah misalnya elemen khusus Indonesia ‘gotong royong’ dan elemen ‘musyawarah’ dalam suasana kekeluargaan’. Elemen-elemen ini tidak ada pada bangsa-bangsa didunia barat. Elemen-elemen ini adalah warisan daripada tradisi Indonesia yang Pra-Hindu dan Pra-Islam”.

Dalam sebuah pidatonya tentang Lahirnya Pancasila, Bung Karno menjelaskan akan perbedaan-perbedaan elemen tersebut. Perbedaan itu beliau contohkan secara spesifik dengan demokrasi liberal ala amerika serikat, yakni²⁵;

Di Amerika Serikat ada suatu badan perwakilan rakyat dan tidakkah di Amerika kaum

²⁵ Soekarno, Dibawah Bendera Revolusi Jilid II, (Jakart. Panitia Penerbit. H. Muallif Nasution 1964) Hal. 183

kapitalis merajalela? Tak lain dan tak bukan sebabnya ialah oleh karena badan-badan perwakilan rakyat yang diadakan disana itu, sekedar menurut resepnya *Franche Revolutie*, tak lain dan tak bukan yang dinamakan demokrasi disana ialah itu hanyalah *politike democratie* saja. Saudara-saudara saya ingatakan kalimat seorang pemimpin Prancis, Jean Jaures yang menggambarkan *politike democratie*. Didalam parlementaire Democratie, kata Jean Jaures, 'didalam parlementaire democratie, tiap-tiap orng mempunyai hak yang sama. Hak politik yang sama, tiap-tiap orang boleh memilih, tiap-tiap orang boleh masuk kedalam parlemen. Jean Jaures berkata lagi: Wakil kamu buruh yang memiliki hak politik itu, didalam parlemen dapat menjatuhkan minister. Ia seperti raja! Tetapi didalam dia punya tempat kerja, didalam pabrik, sekarang ia menjatuhkan minister, besok dia akan dilemparkan keluar jalan raya, dibikin werkloos, tidak dapat makan suatu apa'. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik-ekonomische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.

Dengan demikian elemen khusus yang ada dalam sistem demokrasi Indonesia terdiri atas tiga unsur utama, yakni;

1. Demokrasi yang mengandung unsur mufakat, kebulatan pendapat;
2. Demokrasi yang mengandung unsur perwakilan;
3. Demokrasi yang mengandung prinsip musyawarah.

Ketiga unsur ini yang menjadikan demokrasi di Indonesia menemukan kekhasannya dalam sebuah sistem ketatanegaraan disuatu Negara. Demokrasi Pancasila tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau

semangat untuk menciptakan suatu paham baru, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.

Sila Ke-empat merupakan konsep dalam merumuskan bagaimana tata cara berbangsa dan bernegara yang baik melalui prinsip musyawarah dan gotong royong. Prinsip ini kemudian mengoreksi demokrasi liberal ataupun konsep demokrasi parlementer, sebab Pancasila merupakan konsep yang bersifat prismatic.

Meminjam istilah yang dikemukakan oleh Fred W. Riggs, konsep Prismatic merupakan konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga selalu dapat diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dalam setiap perkembangannya²⁶.

Negara dengan konsep Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa fitrah manusia itu juga sebagai makhluk sosial. Manusia merupakan *zoon politicon* yang membutuhkan komunitas dalam pergaulannya. Dalam konsep keseimbangan seperti ini, maka Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakkan hak dan kebebasan individu yang selalu digaungkan oleh pihak Barat, namun juga bukan penganut konsep kolektivisme yang mau menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu.

Sistem hukum maupun sistem social dalam Negara Pancasila selalu mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang penuh kekeluargaan dan gotong royong yang karenanya berbeda dengan berbagai sistem lain didunia. Demokrasi kerakyatan dengan konsep permusyawaratan atau yang oleh Bung Karno disebut sebagai sosio-demokrasi selain diartikan sebagai *politiek democratie* juga diartikan sebagai *economishe democratie*. Artinya sebuah konsep demokrasi yang bertujuan untuk menciptakan sebuah *social rechtvardeigheid* atau demokrasi kesejahteraan.

Ahmad Basarah dalam bukunya, “Bung Karno, Islam, dan Pancasila”, mengemukakan bahwa sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan pada dasarnya dapat dijabarkan menjadi empat prinsip²⁷;

²⁶ Mahfud. M.D. Perdebatan Hukum tata Negara... Op.Cit. Hal.6

²⁷ Ahmad Basarah, Bung Karno, Islam dan Pancasila, (Jakarta:konstitusi press,2017) hal.154

1. Pada prinsipnya, syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia adalah permusyawaratan, perwakilan. Dalam perwakilan nanti ada perjuangan sehebat-hebatnya. Tidak ada satu *staat* yang hidup betul-betul hidup jikalau didalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah chandradimuka, kalau tidak ada perjuangan faham didalamnya.;
2. Pada prinsipnya, dengan jalan mufakat kita memperbaiki segala hal, termasuk keselamatan bernegara, yaitu dengan jalan musyawarah dan mufakat di dalam Badan Perwakilan Rakyat;
3. Pada prinsipnya, menegaskan bahwa bangsa Indonesia tidak mengenal sistem dictator mayoritas maupun tirani minoritas; dan
4. Pada prinsipnya, bangsa Indonesia dalam mengambil keputusan senantiasa dipimpin oleh nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan keadilan dalam semangat hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mewujudkan keadilan social.

Jika kita mengacu pada penjabaran diatas, maka akan terlihat muara dari sistem demokrasi Pancasila yang kita anut, yakni keadilan sosial. Artinya penyelenggaraan demokrasi Pancasila haruslah bertanggung jawab kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara.

Begitu pula dengan Soepomo yang mengutarakan ide dan gagasan serupa akan Indonesia merdeka yang didasarkan sebuah prinsip musyawarah. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan dimana setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya dalam sebuah forum tertentu. Oleh karenanya diperlukan sebuah lembaga/badan permusyawaratan untuk mengakomodir gagasan ini.

Dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa berubahnya “Badan Permasyarakatan” menjadi “Majelis Permasyarakatan Rakyat” didasari argumentasi bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang keanggotaannya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan.

Konsepsi Majelis Permasyarakatan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada pengesahan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga inilah konsepsi utama untuk

mewujudkan suatu lembaga yang berfungsi sebagai wadah prinsip permusyawaratan/perwakilan.

Adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mempertegas implementasi paham kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan tidak sepenuhnya berada di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, konsep “kedaulatan rakyat” dan “supremasi konstitusi” dipertegas dan “supremasi MPR” dihapuskan. Namun patut diingat bahwa lembaga inilah yang justru mengimplementasikan semangat demokrasi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berusaha untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari dari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional. lembaga permusyawaratan yang hendak kita wujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, akan tetapi lebih daripada itu yakni sekaligus berfungsi untuk mencapai keadilan sosial yang dituangkan kedalam berbagai kebijakan nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Mengingat MPR bukan sebagai sebuah lembaga *joint session* melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan sekaligus, yaitu²⁸ :

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Disamping itu, MPR Pasca amandemen pun juga merupakan lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi. Walaupun dikatakan sejajar dengan lembaga Negara lain karena berasal dari sumber kedaulatan yang sama, yakni konstitusi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa MPR memiliki kewenangan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan

²⁸ Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer : Jakarta, 2007, hal. 154

Indonesia. Kewenangan tertinggi tersebut terlihat dari Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan : “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma Hans Nawiasky, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah *staatsfundamentalnorn* bangsa Indonesia, Pancasila. *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan tertinggi yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara. Kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatgrundgesetz*). Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Konsep permusyawaratan dan gotong royong, merupakan konsep yang menjwai seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini dikarenakan, musyawarah mufakat maupun gotong royong merupakan antitesa dari demokrasi liberal yang selalu menguntungkan pihak kapitalis. Selain itu konsep ini bukan merupakan konsep sosialisme ala Negara manapun, tapi merupakan konsep sosialisme ala Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya, yakni sosialisme dalam politik, keagamaan, kultural serta sosialisme yang membawa kebahagiaan. Menurut Bung Karno, konsep sosialisme dimaksudkan agar bangsa Indonesia terhindar dari *exploitation de l'homme par l'homme*.

Konsepsi berbangsa dan bernegara di Indonesia termasuk pelaksanaan prinsip *check and balance* haruslah dijiwai oleh kedua prinsip tersebut yakni musyawarah untuk mufakat dan gotong royong. Kedua prinsip yang menjadi roh serta ciri khas kultural

sosial bangsa Indonesia jauh sejak sebelum Indonesia merdeka. Dianutnya konsep ini bermuara pada satu tujuan bersama yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yakni dalam rangka mewujudkan Negara Indonesia yang berkeadilan sosial. Dengan demikian, demokrasi Pancasila di Indonesia berbeda dengan konsepsi demokrasi liberal ala Barat maupun demokrasi parlementer lainnya, demokrasi Pancasila merupakan demokrasi permusyawaratan yang berkeadilan.

BAB II

URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR

A. Norma Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Norma hukum merupakan salah satu dari sekian norma yang di dalamnya terdapat sanksi apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan norma tersebut. Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Pengertian hukum menurut Achmad Ali dianggap sebagai aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang menjadi wajib dengan pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggarannya. Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu norma hukum yang berlaku di Indonesia.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi adressat atau alamat yang dituju maka dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual. Norma hukum umum adalah norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang tertentu.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi pengaturannya maka dibedakan antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata.

Norma hukum dari segi daya berlakunya dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum yang bersifat *einmahlig* adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Sedangkan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja

secara terus menerus, sampai peraturan perundang-undangan itu dicabut atau diganti dengan yang lain.

Norma hukum tertulis dari segi bentuk isinya, dapat dibedakan antara norma hukum tunggal dan berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berisi satu aturan, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang berisi lebih dari satu aturan, yang terdiri dari primer dan sekunder. Norma hukum tertulis apabila dilihat dari segi sifatnya maka dapat dibedakan antara *regeling* dan *beschikking*. *Regeling* adalah norma hukum yang bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan *Beschikking* adalah norma hukum yang bersifat individual, konkrit dan sekali selesai.

Norma hukum tertulis dari segi sistemnya dibedakan antara norma statik dan dinamik. Sistem norma statik atau *nomostatic* adalah suatu sistem yang melihat pada isinya. Sedangkan sistem norma dinamik atau *nomodynamics* adalah sistem norma yang melihat pada daya berlaku, cara pembentukan dan penghapusannya. Dinamika norma dibedakan antara vertikal dan horizontal. Dinamika norma vertikal merupakan dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam suatu hierarkhi. Sedangkan dinamika norma horizontal bergerak ke samping karena adanya suatu analogi.

Menurut D.W.P Ruiters, dalam kepustakaan di Eropa kontinental, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin*, mengandung tiga unsur yaitu;²⁹

1. Norma Hukum (*rechtsnorm*)

Norma hukum yang dimaksud pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Sedangkan yang dimaksud dengan hukum negara ialah hukum yang ditetapkan dengan keputusan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, dan pengadilan³⁰.

²⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perun...* Hal. 35

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hal. 9

2. Berlaku keluar (*naar buiten werken*)
Ruiters berpendapat bahwa, didalam peraturan perundang-undangan terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanya bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Norma hanya ditunjukkan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, maupun antara rakyat dengan pemerintah. Norma yang mengatur hubungan antara bagian-bagian organisasi pemerintah dianggap bukan norma yang sebenarnya, dan hanya dianggap norma organisasi. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut berlaku keluar.
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)
Dalam hal ini terdapat pembedaan antara norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*). Hal ini dilihat dari *addresat* (alamat) yang dituju, yaitu ditunjukkan kepada setiap orang atau kepada orang tertentu, serta antara norma yang abstrak dan yang kongkret. Jika dilihat dari hal-hal yang diatur, apakah mengatur peristiwa yang tidak tertentu ataukah mengatur peristiwa tertentu.

Selain itu, harus dibedakan pula peraturan perundang-undangan dalam pengertian produk legislatif dan regulatif. Keduanya merujuk kepada kepada istilah bahasa Inggris yakni *legislation* dan *regulation*. Prakteknya, makna *legislation* ini dibedakan menjadi dua. Pertama, pengertian *legislation* dalam arti yang luas sebab mencakup pula regulasi yang merupakan salah satu bentuk saja dari legislasi. Contoh, peraturan yang merupakan regulasi itu merupakan salah satu bentuk dari *delegated legislation* atau regulasi yang didelegasikan kewenangan pengaturannya oleh undang-undang (*legislation*). Peraturan pelaksana hasil kewenangan delegasi tersebut biasanya disebut sebagai *delegated legislation*.³¹ Kedua, pengertian *Legislation* dalam arti yang sempit yakni hanya terkait dengan "*Act of Parliament*" / produk yang dihasilkan oleh Parlemen (undang-undang). Hal ini hanya terkait dengan produk/ proses dalam pembuatan undang-undang. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, *legislation* dalam arti luas menyangkut pula

³¹ Oxford University, Oxford Dictionary of Law, Oxford University Press, London, 2003, Hal. 142. Baca juga Jimly Assidique, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer: Jakarta, 2007. Hal 241

peraturan pemerintah dan peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang, sedangkan *Legislation* dalam arti sempit hanya terkait dengan undang-undang sebagai produk atau pembuatan dari *Act of Parliament*.

Ketentuan ilmu perundang-undangan juga mengenal adanya peraturan-peraturan yang bersifat khusus. Seperti yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa peraturan tertulis *Statute* (undang-undang) dapat diklasifikasikan kedalam empat kategori peraturan tertulis, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja yang bersifat abstrak karena tidak menunjuk kepada hal, atau peristiwa atau kasus kongkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan.³²
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;³³
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku didalam wilayah lokal tertentu;³⁴

³² Peraturan tertulis kelompok pertama yang menurut Hans Kelsen merupakan peraturan bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*). Norma-norma tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil out come dari rangkaian aktifitas pengaturan. Termasuk kedalam kategori ini antara lain UUD, TAP MPR, UU/PERPU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kab./Kota.

³³ Pada kelompok yang kedua ini, yaitu peraturan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya. Sebagai contoh, Pasal 4 Ketetapan MPR No. XI/ MPR/1998 yang menentukan, “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme, harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta dan konglomerat, termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia?”. Dengan demikian, Pasal 4 TAP MPR NO. XI/MPR/1998 tersebut dapat dikatakan bersifat kongkret dan individual seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

³⁴ Yang dimaksud dengan local wet disini adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan berlakunya hanya dalam lingkungan wilayah satuan pemerintahan loka saja. Artinya, local wet tersebut setara dengan pengertian peraturan daerah. Local Wet hanya berlaku dinegara-negara federal dan berlaku dinegara bagian sebagai bentuk local legislation. Sedangkan diwilayah NKRI istilah ini tidak lazim digunakan sebab istilah wet (undang-undang) merupakan istilah yang terkait dengan produk legislatif yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden.

- d. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal.³⁵

Tujuan dari adanya peraturan yang bersifat khusus ini dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Presiden, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Tata Tertib DPR, MPR, dan DPD dan lain sebagainya. Peraturan-peraturan itu dimaksudkan untuk menjalankan perintah undang-undang sehingga dapat disebut pula sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersifat “*implementating acts*” atau “*executive acts*”.

Semua lembaga negara, baik yang diatur dalam UUD NRI 1945 maupun yang tidak diatur dalam UUD NRI 1945, sepanjang keberadaannya diatur oleh atau dalam undang-undang tersendiri, biasanya selalu mendapat delegasi kewenangan untuk mengatur sendiri hal-hal yang bersifat teknis operasional pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Atas dasar pendelegasian kewenangan ini, maka lembaga-lembaga yang dimaksud dapat menetapkan peraturan delegasi (*delegated legislation*) dalam rangka melaksanakan undang-undang. Terkait dengan hal ini, dapat dibedakan pula antara, (i) Lembaga-lembaga negara, (ii) lembaga pemerintah atau penunjang pemerintah (*auxiliary agencies*) yang bersifat independen dan/atau menjalankan fungsi-fungsi campuran, serta (iii) lembaga-lembaga pemerintahan non-departemen.³⁶

Walaupun daya keberlakuan peraturan ini disebutkan hanya mengikat kedalam saja (bersifat internal). Namun dalam beberapa kasus kadang-kadang kriteria yang dapat diterapkan untuk norma-norma hukum yang dianggap berlaku mengikat kedalam maupun keluar sangat tipis perbedaannya. Didalam norma hukum yang dianggap hanya mengikat kedalam, ternyata terkandung juga unsur-unsur daya ikat yang bersifat keluar. Misalnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang diberikan kewenangan untuk mengatur secara internal dengan menetapkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dan Peraturan Mahkamah Konstitusi

³⁵ Peraturan yang bersifat internal yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Termasuk peraturan DPR, MPR, DPD, MA, MK dan lembaga negara lainnya.

³⁶ Jimly Assididqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Ne...Op.Cit. Hal 251

(PMK) untuk tujuan kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Meskipun secara teoritis sering dikatakan sifat regulasi yang ditetapkan dalam bentuk PERMA dan PMK itu hanya bersifat internal, tetapi norma yang terkandung didalam bentuk peraturan itu sedikit banyak bersentuhan dengan subjek-subjek hukum diluar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, peraturan internal tersebut juga dapat mengikat subjek-subjek hukum diluar kedua Mahkamah tersebut. Demikian pula Peraturan Tata Tertib DPR, DPD, serta MPR juga banyak mengandung hal-hal yang sedikit banyaknya bersangkutan - pautan dengan pihak yang berada diluar DPR, DPD maupun MPR.

Keberadaan peraturan khusus ini pula diakui dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan yang menyatakan bahwa:

Pasal 8

- (1) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*
- (2) *Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

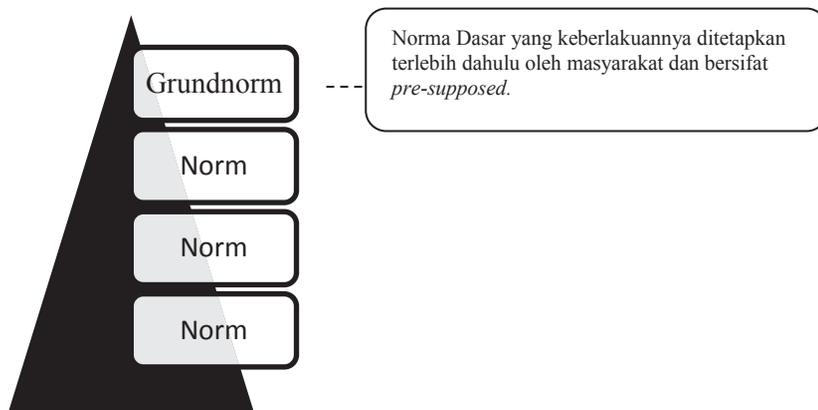
Sehingga peraturan yang bersifat khusus ini juga sangat penting keberadaannya dalam Peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai pelaksanaan dari kewenangan delegasi yang diberikan undang-undang kepadanya (*delegation of rule making power from the legislation*).

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, terdapat dua sistem norma yang meliputi:

1. Sistem norma statik adalah sistem yang melihat pada 'isi' norma. Menurut sistem norma yang statik, norma umum dapat ditarik menjadi norma yang lebih khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.
2. Sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma dari cara pembentukannya atau penghapusannya.

Hukum merupakan suatu norma yang bersifat dinamik (*nomodinamics*) sebab hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang membentuk atau menghapusnya. Sehingga norma tersebut tidak dilihat dari segi isinya melainkan dari segi pembentukan dan segi berlakunya. Dalam konteks ini, norma hukum bersifat heteronom, yaitu muncul dari luar diri seseorang.

Berkaitan dengan itu, hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi sehingga berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*. Jika kita gambarkan maka hukum itu merupakan sebuah norma yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis yang membentuk sebuah hierarkhi sistem norma tersendiri.



Gambar 1
Hierarkhi Sistem Norma Hans Kelsen

Norma-norma yang lebih rendah daya berlakunya bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri

lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif (abstrak) yaitu norma dasar (*Grundnorm*)³⁷.

Norma Dasar (*Grundnorm*) sebagai sebuah norma tertinggi dalam suatu sistem norma tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, melainkan ditetapkan oleh masyarakat. Norma Dasar inilah yang menjadi gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga dikatakan bahwa norma dasar tersebut bersifat *pre-supposed*.³⁸

Jika membicarakan tentang norma hukum dalam negara, akan ditemui teori norma hukum yang memiliki dua wajah dari Adolf Merkel.³⁹ Teori dua wajah ini memiliki arti bahwa norma hukum ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Hal ini berakibat pada kondisi bahwa suatu norma hukum masa berlakunya (*rechtskracht*) tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula.

Berdasarkan teori Adolf Merkel tersebut, maka teori jenjang norma dari Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi bahwa norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang tingkatannya lebih rendah daripadanya (*Das Doppelte Rechtsantlitz* /Norma Hukum selalu mempunyai 2 wajah).

Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

³⁷ Hans Kelsen, *General Theory of law and state*, New York, Russel & Russel, 1945. Hal 35. Baca juga Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta, Kanisius, 2007. Hal.41

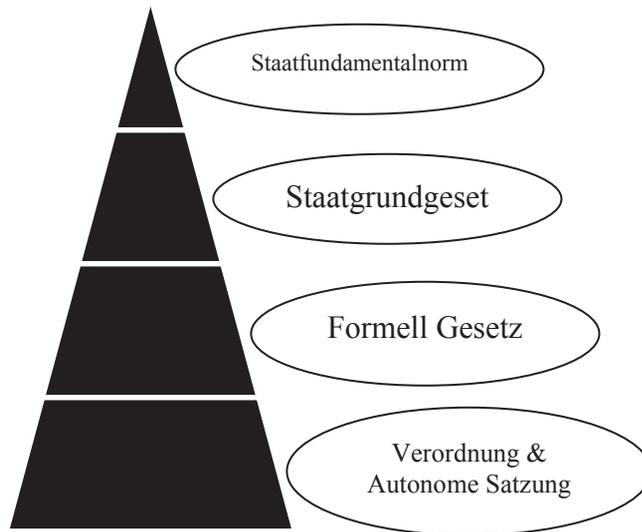
³⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta, Kanisius, 2007. Hal. 41

³⁹ Sony Maulana Sikumbang, S.H., M.H. Dkk, Modul Pengantar Ilmu Perundang-undangan, Jakarta, Tahun 2009. Hal. 34

Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgesetze* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gesetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.



Gambar 2

Hierarki Pengelompokan Norma Hukum Hans Nawiasky

Berbeda dengan gurunya, Hans Nawiasky membagi norma-norma kedalam empat kelompok kedalam yang berlainan, sedangkan Hans Kelsen hanya menyatakan bahwa norma itu berjenjang berlapis tanpa adanya pengelompokan. Perbedaan lainnya, Hans Nawiasky menyebutkan norma dasar itu dengan bukan dengan sebutan *Grundnorm/staatsgrundnorm* seperti yang dikemukakan Hans Kelsen, melainkan *Staatfundamentalnorm*. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dari tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi

suatu negara mungkin saja berubah-ubah yang disebabkan adanya pemberontakan, *comp d'etat*, *Putsch*, *Anschluss* dan sebagainya.⁴⁰

1. *Staatsfundamentalnorm*

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara). Norma Fundamental Negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat pre-supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.⁴¹

Berdasarkan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi yang sekaligus merupakan cita hukum. Pancasila yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, ini berarti Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar yang derajatnya tertinggi dalam negara, yaitu norma yang merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya. Sedangkan konstitusi dilihat dari teori keputusan Carl Schmid merupakan keputusan politik yang tertinggi di dalam negara yang disepakati oleh suatu negara⁴². Dengan demikian Negara Republik Indonesia dengan hierarki norma hukum yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) adalah Pancasila⁴³ yang merupakan cita hukum bangsa Indonesia serta menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya.

⁴⁰ Attamimi, A.Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (Suatu studi analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I- PELITA IV) Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, Hal. 359

⁴¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perun...* Op.Cit,Hal.49

⁴² Armen Yasir, Hukum Perundang-Undangan, Cetakan Pertama, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 2008, hlm. 12-13.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, ...Op. Cit, Hlm. 171.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonegoro dalam bukunya "Pembukaan UUD 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia) dalam Pancasila Dasar Falsafah Negara

2. Staatsgrundgesetz

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Norma-norma dari *Staatsgrundgesetz* ini merupakan aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal yang merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan yang mengikat secara langsung semua orang.

Di dalam setiap Aturan Dasar Negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya. *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

3. Formell Gesetz

Formall Gesetz atau secara harfiah diterjemahkan menjadi undang-undang merupakan norma hukum yang lebih kongkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa, selain itu undang-undang ini berbeda dengan peraturan lainnya, oleh karena suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.

4. Verordnung And Autonome Satzung

Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan Pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Pengertian atribusi kewenangan dan delegasi kewenangan asalah sebagai berikut :

- a. Atribusi Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya : UUD 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) jika terjadi hal ihwal kepentingan yang memaksa.
- b. Delegasi Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undang (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Contohnya Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*) yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgestz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan

Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, sampai peraturan daerah Kab./Kota.

Jika kita teliti secara seksama Indonesia sebetulnya menganut teori jenjang norma hukum Kelsen-Nawiasky. Hal ini dapat dirujuk dari Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) dan peraturan yang sebelumnya, yakni Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Menurut Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini tak pelak identik dengan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*)⁴⁴ yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaran sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), dilanjutkan dengan Undang - Undang /Perpu (*formell gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung and autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan, dan Peraturan Daerah.

Penempatan hierarki peraturan dalam peraturan perundangundangan sebagaimana dianut di Indonesia sejak Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 hingga Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 terbilang cukup unik, karena tidak ada

⁴⁴ Penempatan Pancasila sebagai Grundnorm menurut Marsillam Simanjuntak dalam bukunya mempersoalkan konsepsi Pancasila itu merupakan hasil rumusan deduksi dari grundnorm bangsa Indonesia atautkah Pancasila dalam UUD 1945 itulah grundnorm? Pertanyaan bersifat teoritis ini mengemuka karena menurut Marsillam terdapat sejumlah persoalan yang himgga saat ini belum terdapat jawaban yang rasional komprehensif, yaitu : pertama, jika Pancasila adalah grundnorm apakah hanya itu satu-satunya atautkah ada hal lain yang merupakan norma dasar atau norma yang lebih dasar lagi dari sistem hukum kita? Kedua, karena Pancasila diformulasikan secara tertulis apakah tidak selalu mengandung dan mengundang problem penafsiran? Dan ketiga, apakah Pancasila sebagai suatu norma dasar yang dituangkan secara tertulis cukup lengkap untuk memberikan penjelasan pada kebutuhan akan tafsir yang tepat bagi setiap kesangsian yang terjadi di bidang norma hukum? Pada bagian lain Marsillam menyatakan keheranannya terhadap Pancasila yang dalam praktik telah menderivasikan konkretisasi hukum yang berlainan bahkan bertentangan. Hal ini terbukti dari sejarah tata negara Indonesia yang menunjukkan bahwa Pancasila telah menjadi grundnorm dari tiga macam konstitusi yang berbeda-beda (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950). Baca Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfiti, Jakarta, 1997, hal. 30-32

suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya : Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Mengapa tidak diatur? Antara lain karena tata urutan mempunyai konsekuensi. Bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan, bahkan batal demi hukum. Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan sebaliknya, misalnya dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Disini UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum.

Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, hukum kebiasaan).

Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga digunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji dengan *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti “*bias, ultra vires*” dan lain-lain. Di Belanda peraturan atau keputusan administrasi dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik.

Tabel 1
Perbandingan Hierarkhi Peraturan Perundang-undangan di
Indonesia

TAP MPRS No.XX/MPRS /1966	TAP MPR No. III/MPR /2000	UU No. 10 TAHUN 2004	UU No. 12 TAHUN 2011
1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan peraturan pelaksana lainnya Seperti : - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri - Dll	1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah	1. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden 5. Peraturan Daerah a. Perda Provinsi b. Perda Kab./Kota c. Peraturan Desa	1. UUD NRI 1945 2. Ketetapan MPR 3. UU/PERPU 4. Peraturan Pemerintah (PP) 5. Peraturan Presiden 6. Peraturan Daerah Provinsi 7. Peraturan Daerah Kab./Kota

Menelisis substansi Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka ada beberapa perubahan, antara lain : Pertama, Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis

Permasyarakatan Rakyat” adalah 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 2001 tanggal 7 Agustus 2003. Kedua, Peraturan Desa yang dahulu masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, sekarang di UU No. 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan. Ketiga, materi muatan undang-undang lebih diperluas, selain berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, juga sudah diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Keempat, dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Di dalam Penjelasan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga ditegaskan bahwa yang termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah *Qanun* yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan daerah Khusus (Perdapus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni: peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD

Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat Isi ketentuan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 ini sesungguhnya sama dengan isi Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004. Tetapi patut disayangkan UU No. 12 Tahun 2011 juga tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hirarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

B. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis merupakan suatu cita, hal ini niscaya terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan, yang berarti terdapat kesepadanan antara cita-cita filosofis masyarakat Indonesia dengan cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang. Dalam konteks Republik Indonesia yang memiliki ideologi Pancasila, maka peraturan yang akan dibuat haruslah berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Landasan filosofis pembentukan Undang-Undang Tentang MPR adalah masalah pemberian kewenangan MPR sebagai Lembaga Perwakilan dan Penerima Mandat sebagai pelaksana kedaulatan Rakyat menurut UUD NRI 1945 untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat. Untuk itu MPR memerlukan strategi yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi MPR secara kelembagaan dalam hal melaksanakan kewenangan dan tugas-tugasnya.

Filosofi Kedaulatan Rakyat dalam kelembagaan MPR tercermin semenjak Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi telah memberikan fondasi atau dasar bangunan berdirinya negara Republik Indonesia, fondasi dibangunnya negara Republik Indonesia ini tidak terlepas dari telah terpenuhinya unsur-unsur konstitutif negara. Pemenuhan unsur-unsur konstitutif negara sebagai syarat berdirinya

negara telah diakui oleh negara-negara dalam Article 1 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States pada tahun 1933,⁴⁵ yang berbunyi:

“The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.”

Di sisi lain Indonesia sebagai bangsa yang baru, yang telah terlepas dari penjajahan Belanda memerlukan infrastruktur lain yang memberikan dasar bagi terbentuknya suatu negara yang utuh dan berkualifikasi sebagai subyek hukum internasional, yang berdiri sejajar dengan bangsa-bangsa yang lain. Proklamasi menyatakan:

“Kami bangsa Indonesia dengan ini menjatakan kemerdekaan Indonesia. Hal-hal jang mengenai pemindahan kekoeasaan d.l.l., diselenggarakan dengan tjara seksama dan dalam tempo jang sesingkat-singkatnja”.

Dari frasa ‘Kami bangsa Indonesia’ terlihat jelas bahwa bangsa Indonesia (diwakili Ir. Soekarno dan Drs. M. Hatta) pada saat memproklamkan pernyataan tersebut bukanlah lagi sebagai bangsa Hindia Belanda, dan segala hal mengenai kekuasaan Hindia Belanda telah dinyatakan dipindahtangankan ke tangan bangsa Indonesia sendiri, oleh karena itu segala fondasi kebangsaan dan kenegaraan berdiri diatas Proklamasi. Fondasi kebangsaan dan kenegaraan tersebut antara lain adalah pemilihan ideologi negara yang tepat, yang tumbuh dalam sanubari bangsa Indonesia dan dirumuskan dengan tepat sebelum kemerdekaan oleh Ir. Soekarno, yaitu Pancasila.⁴⁶ Selanjutnya diperlukan pula suatu aturan yang mendasari tata aturan dalam *frame* hukum nasional, yaitu Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar bangsa Indonesia ini pada akhirnya ditetapkan pada tanggal 18 Agustus Tahun 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan

⁴⁵ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States ditandatangani pada the International Conference of American States di Montevideo, Uruguay pada tanggal 26 Desember 1933. Entry into force pada tanggal 26 Desember 1934. Hal ini dikemukakan kembali dalam Sidang BPUPKI pada Rapat Besar tertanggal 31 Mei 1945 oleh Soepomo, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 31.

⁴⁶ Dikemukakan oleh Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 dalam sidang pertama rapat besar BPUPKI yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat.

Republik Indonesia (Selanjutnya disebut PPKI), yaitu sebuah Panitia yang dibentuk oleh Pemerintah Pendudukan Jepang pada tanggal 7 Agustus 1945 dengan ketuanya Ir. Soekarno

Jadi rakyat adalah salah satu komponen dasar yang menentukan eksistensi negara, hal tersebut dikarenakan kemauan membentuk negara sampai dengan bagaimana menjalankan negara dan termasuk diantaranya adalah pembentukan pemerintahan adalah tidak lepas dari faktor kemauan dan kemampuan rakyat tersebut.

Selanjutnya kemauan dan kemampuan rakyat untuk mendirikan dan menjalankan negara merupakan suatu bentuk kedaulatan rakyat yang terefleksikan secara filosofis dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan:

“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”.

Selanjutnya paragraph tersebut dilanjutkan dengan kalimat *mandatory* yang memerintahkan negara untuk melaksanakan pemerintahan, yaitu dalam kalimat sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Mandat rakyat yang terdokumentasikan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut masih bersifat *abstract* sehingga dibutuhkan suatu implementasi secara kelembagaan, implementasi kelembagaan tersebut terwujud dalam lembaga-lembaga negara dan

hal tersebut diatur dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan yang lain.⁴⁷

MPR sebagai salah satu lembaga negara yang paling tua dan bermutasi beberapa kali (mulai dari BPUPKI sampai dengan MPR saat ini) adalah lembaga mandataris rakyat yang memiliki *legal personality* yang terwujud dalam wewenang, tugas dan fungsi MPR. Sebagai lembaga permusyawaratan dari seluruh rakyat Indonesia, maka MPR memiliki posisi yang istimewa, bukan merupakan lembaga representatif seperti halnya DPR dan DPD, bukan pula sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif seperti halnya DPR, oleh karena itu perlu dan masuk akal apabila dibuat Undang-Undang tersendiri yang mengatur MPR terlepas dari lembaga lainnya.

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelenggaraan negara dan sistem demokrasi harus didasarkan pada konstitusi. Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berusaha untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari dari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional.

Dalam hal ini lembaga permusyawaratan yang hendak kita wujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, akan tetapi lebih daripada itu yakni sekaligus berfungsi untuk mencapai keadilan sosial yang dituangkan kedalam berbagai kebijakan

⁴⁷ Lihat MKRI Risalah Sidang Perkara No. 005/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU NO 22. Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap UUD 1945, Acara Pengucapan Putusan (VIII) Jakarta, Rabu, 23 Agustus 2006, hlm. 36-37

nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Mengingat MPR bukan sebagai sebuah lembaga *joint session* melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan sekaligus, yaitu⁴⁸ :

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Jika dilihat dari komposisi keanggotaannya, MPR adalah lembaga yang paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena keanggotaannya terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari political representation dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari Representasi Teritorial (*Territorial Representation*). Walaupun utusan golongan sudah dihapuskan dari keanggotaan MPR, akan tetapi perwakilan dari Representasi Fungsional (*Functional Representation*) dirasa telah diakomodir oleh Anggota DPR dan DPD.

Selain dari itu, MPR juga merupakan lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi. Kewenangan tertinggi tersebut terlihat dari Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan : “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma Hans Nawiasky, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah Norma Fundamental Negara (*staatfundamentalnorn*). *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Dengan demikian Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan **kewenangan tertinggi** yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara. kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar

⁴⁸ Jimly Assihidique, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer : Jakarta, 2007, hal. 154

tertinggi negara (*staatgrundgesetz*). Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Oleh karena itu, dalam rangka memperkuat kinerja dan wewenang serta tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diperlukan sebuah penyempurnaan terhadap undang-undang tentang MPR. Penyempurnaan ini diharapkan mampu untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia serta sebagai upaya dalam memperkuat kedaulatan rakyat dan supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara.

C. Landasan Yuridis

Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan pengaturan mengenai MPR. Kedua pasal tersebutlah yang menjadi dasar legalitas sebagai amanat bagi MPR dalam menyelenggarakan wewenang, tugas, dan fungsinya.

Bila dicermati ketentuan Pasal 2 UUD NRI 1945 maka terdapat amanat pengaturan lebih lanjut mengenai MPR itu diatur dengan Undang-Undang. Dalam ketentuan Pasal 2 tersebut juga dapat dipahami tugas MPR yang harus bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Ketentuan Pasal 2 tersebut berbunyi:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.⁴⁹

Sedangkan dengan mencermati ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945 maka dapat dipahami pula wewenang dan tugas MPR, yaitu berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan Pasal 3 tersebut berbunyi:

⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hasil Perubahan Kesatu tahun 1999 hingga Perubahan Keempat tahun 2002, Pasal 2.

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. (***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (***/ ***)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. (***/***)⁵⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI 1945 tersebut sesungguhnya harus dapat dipahami sebagai *constitutional imperative*, bahwa (i) pengaturan lebih lanjut mengenai MPR memang harus dibuat dengan Undang-Undang; (ii) untuk terselenggaranya amanat ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 itu khususnya dan ketentuan pasal-pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri secara baik bagi rakyat dan pemerintah maka harus diperjelas dan dipertegas serta dioptimalkan mengenai wewenang, tugas, dan fungsi MPR serta tata cara penyelenggaraannya dan penting pula dioptimalkan pula kelembagaan MPR itu sendiri termasuk dengan dibentuknya alat pendukung MPR yang selain Sekretariat Jenderal yang sudah ada saat ini juga perlu dibentuk badan keahlian seperti Badan Pengkajian Ketatanegaraan, maka pengaturan mengenai MPR itu memang sudah seharusnya diatur dengan Undang-Undang tersendiri karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi rakyat sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab II sebelumnya.

Melalui pengaturan mengenai MPR yang tersendiri dibuatkan Undang-Undangnya tentu akan semakin jelas dan tegas serta optimal dalam penyelenggaraan aspek pensosialisasian, aspek pemantauan, dan aspek pengevaluasian/pengkajian Sistem Ketatanegaraan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI 1945. Sudah saatnya pengaturan mengenai MPR itu diatur dengan Undang-Undang tersendiri mengingat konstruksi ketatanegaraan Indonesia yang sudah mengalami perubahan mendasar dan mengingat pula permasalahan yang dihadapi rakyat dengan adanya perubahan mendasar konstitusi tersebut. Tentunya dengan pengaturan yang tersendiri untuk MPR itu diharapkan untuk mengoptimalkan wewenang, tugas, dan fungsi MPR agar hukum di Indonesia ini menjadi dihormati atau menjadi hukum yang sangat terhormat dan hukumlah yang menjadi panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini.

⁵⁰*Ibid.*, Pasal 3.

Secara konstitusional MPR memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- b. *Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- c. *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.*

Selain memiliki kewenangan sebagaimana tersebut di atas, MPR juga memiliki peran strategis melalui penambahan tugas MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

- a. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta
- d. Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka memperkuat kinerja dan wewenang serta tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka diperlukan sebuah peraturan tata tertib untuk mengatur lebih rinci terkait ketentuan yang berkaitan dengan tugas dan wewengannya.

Peraturan MPR ini juga merupakan pengejawantahan dari UU No. 17 Tahun 2014 Jo. UU No. 42 Tahun 2014 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Hal ini dapat kita lihat dari beberapa pasal yang memberikan kewenangan delegasi kepada MPR untuk membuat peraturan tata

tertib sebagai penguatan terhadap wewenang dan tugas yang dimilikinya.

Peraturan MPR tersebut merupakan peraturan pelaksana untuk mengatur lebih lanjut kewenangan dan tugas MPR yang terdapat dalam ketentuan UU No. 17 Tahun 2014 Jo UU No. 42 Tahun 2014 (UU MD3). Atas dasar pendelegasian kewenangan ini, maka MPR dapat menetapkan peraturan delegasi (*delegated legislation*) dalam bentuk peraturan tata tertib dalam rangka melaksanakan undang-undang.

Namun, keseluruhan itu tidak cukup hanya diatur dalam sebuah peraturan MPR saja. Perlu suatu legitimasi yuridis yang lebih kuat mengingat pentingnya tugas dan kewenangan MPR sebagai lembaga pengawal demokrasi di Indonesia. Perlu suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang untuk mengatur kelembagaan MPR secara tersendiri dalam rangka memperkuat kinerja dan wewenang serta tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Landasan Sosiologis

Frederic Bastiat, sebagaimana diterjemahkan oleh Zaim Rofiqi, mengatakan bahwa “Cara paling aman untuk membuat hukum dihormati adalah menjadikannya sesuatu yang terhormat.”⁵¹ Terkait dengan frasa ‘menjadikannya’ tersebut tentu terkandung makna praktis bahwa harus terdapat berbagai program dan kegiatan yang diupayakan untuk itu.

Kemudian terkait perihal hukum, maka hukum yang tertinggi itu menurut Jimly Asshiddiqie adalah konstitusi.⁵² Dan konstitusi yang dimaksudkan yaitu dapat dipahami pengertiannya dalam wujud sebuah Undang-Undang Dasar, meski harus diyakini pula bahwa konstitusi itu lebih luas dari Undang-Undang Dasar.⁵³

Bila demikian halnya, maka untuk membuat hukum dihormati atau menjadikan hukum itu sesuatu yang terhormat maka yang hal utama dan tertinggi haruslah menjadikan Undang-Undang Dasar

⁵¹ Frederic Bastiat, *The Law*, diterjemahkan oleh Zaim Rofiqi, dalam buku “Hukum: Rancangan Klasik Untuk Membangun Masyarakat Merdeka”, Cetakan Pertama, (Jakarta dan Kuala Lumpur: Freedom Institute dan Akademi Merdeka, 2010), hlm. 9.

⁵² Jimly Asshiddiqie, “Konsep Negara Hukum Indonesia”, www.jimly.com, hlm. 4, Diakses Tanggal 12 November 2012.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 11.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dihormati atau menjadikannya sangat terhormat. Dan dalam hal menjadikannya dihormati atau sangat terhormat tersebut tentu sangat tidaklah mudah. Berbagai aspek harus dipenuhi, antara lain, aspek pembuatan, aspek pensosialisasian, aspek pemantauan, aspek penegakan, dan aspek pengevaluasian/pengkajian.

Pada aspek pembuatan dan aspek penegakan UUD NRI 1945 itu sesungguhnya sudah jelas dan tegas siapa dan bagaimana cara penyelenggaraannya. Namun pada aspek pensosialisasian, aspek pemantauan, dan aspek pengevaluasian/pengkajian merupakan aspek-aspek yang masih belum jelas, tegas, dan optimal dalam penyelenggaraannya.

Mencermati kajian empiris yang telah dilakukan oleh Tim Kerja Kajian MPR dalam menyerap aspirasi rakyat, ternyata masih begitu banyaknya rakyat yang belum memahami Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 dan juga masih banyaknya timbul pertanyaan-pertanyaan kritis terkait Sistem Ketatanegaraan tersebut. Bila dikelompokkan permasalahan yang dihadapi rakyat terkait Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 maka terdapat 17 kelompok permasalahan. Ketujuhbelas kelompok tersebut dapat dicermati kembali dalam uraian penjelasan di Bab II sebelumnya.

Tentunya berdasarkan begitu banyaknya permasalahan yang dihadapi rakyat tersebut, maka aspek pensosialisasian, aspek pemantauan, dan aspek pengevaluasian/pengkajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 harus sungguh-sungguh diperjelas dan dipertegas pengaturannya yang menjadi kewenangan dari MPR untuk menunaikannya. Bila tidak demikian halnya maka eksistensi MPR selaku lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar akan menjadi 'tersia-siakan' karena hukum tertinggi yang ditetapkannya sangat mungkin menjadi hukum yang tidak dihormati atau tidak sangat terhormat lagi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang bisa-bisa hanya disebabkan oleh ketidakmengertian atau ketidakpahaman rakyat terhadap kandungan amanat Undang-Undang Dasar tersebut.

Rakyat selaku salah satu unsur utama dari keberadaan sebuah negara tentu juga memerlukan penjelasan dan penegasan makna kandungan amanat UUD NRI Tahun 1945 dari lembaga negara (MPR)

yang dihormati atau terhormat yang rakyat itu sendiri telah mengamanatkan pembentukannya. Artinya rakyat juga menghendaki optimalisasi kinerja MPR itu sendiri agar kejelasan dan ketegasan makna kandungan amanat. Namun hingga sekarang MPR itu sendiri dalam menyelenggarakan amanat UUD NRI Tahun 1945 belumlah optimal karena beberapa hal pengaturannya belumlah juga optimal khususnya terkait wewenang, tugas, dan fungsi MPR serta pembentukan kelembagaan alat pendukungnya terutama pada badan keahlian seperti Badan Pengkajian Ketatanegaraan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar yang memuat dimensi filosofi, politik, dan hukum penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah negara.

Pada masa jabatan 2009-2014, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika.

Muatan rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat masa jabatan 2009-2014 antara lain: (1) 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, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara *adendum*. (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa. (4) Membentuk lembaga

kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI. (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Dalam rangka membangun tindak lanjut atas rekomendasi sebagaimana dimaksud dibutuhkan adanya sinergitas dan koordinasi hubungan antar lembaga antara lain Presiden, MPR, DPR, DPD dan lembaga negara lainnya yang dipandang memiliki keterkaitan secara mutlak dalam upaya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵⁴

Seerti yang sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya, MPR merupakan lembaga demokrasi yang mewadahi seluruh elemen masyarakat baik dari perwakilan politik maupun daerah. MPR dipandang sebagai lembaga permusyawaratan yang relevan untuk melaksanakan pengelolaan aspirasi masyarakat dan daerah dalam rangka penyusunan pokok-pokok haluan penyelenggaraan negara. Selanjutnya pokok-pokok haluan penyelenggaraan negara tersebut disampaikan kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga diperlukan reformulasi GBHN agar pembangunan nasional berjalan secara berkesinambungan.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka penguatan kewenangan MPR sangat diperlukan terutama menyangkut beberapa isu yang dapat dirumuskan dalam beberapa pernyataan mengenai usulan ide dan gagasan yang berkembang di publik sebagai berikut seperti perlunya dilakukan penguatan kewenangan MPR dilakukan melalui pengaturan kelembagaan MPR di dalam Undang-Undang Dasar maupun dengan Undang-Undang untuk menempatkan MPR berfungsi sebagai lembaga sinkronisasi sehingga dapat meminta lembaga-lembaga negara yang ada, seperti DPR, DPD, BPK, MA, MK dan Komisi-Komisi Negara untuk menyampaikan laporan akuntabilitas publik atas kerjanya di dalam Sidang Tahunan MPR.

⁵⁴ Laporan Badan Pengkajian MPR Tahun 2015

Perlunya lembaga MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan pokok-pokok haluan penyelenggaraan negara selanjutnya disampaikan/ditujukan kepada lembaga-lembaga penyelenggara Negara. Perlunya lembaga MPR ini ditetapkan oleh konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai lembaga penafsir konstitusi, mengingat MPR adalah lembaga pembentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar, termasuk di dalamnya lembaga MPR diberikan kewenangan juga untuk memberikan tafsir konstitusinya dalam perkara-perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Perlunya dalam lembaga MPR ini dibentuk Badan Pemasarakatan Pancasila dan nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara untuk menginternalisasikan/mensosialisasikan dan menginsitusionalkan Pancasila dan nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara. Selain itu, diperlukan pula sebuah Badan yang bertugas melakukan sebuah pengkajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya sebagai salah satu tugas konstitusional yang diemban oleh MPR.

Prakteknya, MPR kemudian membentuk badan-badan serta lembaga yang berfungsi untuk menjalankan tugas dan wewenanngnya. Melalui Peraturan MPR No. 1 tahun 2014 Tentang Tata Tertib MPR, MPR membentuk 3 (tiga) Badan dan 1 (satu) Lembaga, yakni :

1. Badan Sosialisasi;
2. Badan Pengkajian;
3. Badan Penganggaran; serta
4. Lembaga Pengkajian

Badan Sosialisasi terdiri atas paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR yang dipilih secara proporsional dari masing-masing fraksi yang berada di MPR. Tugas dari Badan Sosialisasi antara lain: a.) Memasyarakatkan Ketetapan MPR; b.) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; c.) Menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan memasyarakatkan secara menyeluruh; dan; d.) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Sama seperti Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian juga terdiri atas paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR yang dipilih secara proporsional dari masing-masing fraksi yang berada di MPR. Sedangkan tugas dari Badan Pengkajian

meliputi; a.) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; b.) Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c.) Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan; d.) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Badan terakhir yang di bentuk MPR ialah Badan Penganggaran yang terdiri dari paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR yang dipilih secara proporsional dari masing-masing fraksi yang berada di MPR. Tugas dari Badan Penganggaran ialah; a.) Merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran; b.) Menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR; c.) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran; d.) Menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan e.) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Selain itu, dalam melaksanakan tugasnya MPR juga membentuk sebuah lembaga Pengkajian. Lembaga Pengkajian ini merupakan hasil dari rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat masa jabatan 2009-2014 dimana pada poin nomor 4 mengisyaratkan untuk membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. Anggota Lembaga Pengkajian ini terdiri dari paling banyak 60 (enam puluh) orang berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, serta ketetapan MPR maupun kajian sistem Ketatanegaraan.

Selain berkedudukan sebagai lembaga pengkajian, lembaga ini juga berfungsi sebagai laboratorium konstitusi yang bertugas; a.) memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan; b.) mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; c.) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan

Negara; dan melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan; d.) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Lembaga Pengkajian juga merupakan *supporting system* dari Badan Sosialisasi dan Badan Pengkajian. Mengenai kedudukan Lembaga Pengkajian sebagai *Supporting System* terindikasikan dalam tiga hal:

1. Dalam tugasnya, Lembaga Pengkajian adalah sebagai pemberi masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan. Masukan/pertimbangan/saran/usulan pada dasarnya bersifat tidak mengikat, atau dapat digunakan apabila disetujui oleh badan-badan yang terkait maupun pimpinan MPR.
2. Sesuai dengan ketentuan Pasal 62 Tata Tertib MPR mengenai susunan keanggotaan Lembaga Pengkajian. Dilihat dari legitimasi representasinya berbeda dengan anggota Badan yang kesemuanya berasal dari anggota MPR yang dipilih melalui pemilu legislatif DPR maupun DPD.
3. Sebagai Laboratorium. Kedudukan dan fungsi Lembaga Pengkajian sebagai laboratorium pada dasarnya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain. Laboratorium itu sendiri memiliki makna sebagai wahana percobaan/*experiment*, oleh karena itu harus memenuhi syarat yaitu: Terdapat para pakar didalamnya dan terdapat obyek yang dikaji, setelah itu memiliki luaran yang bersifat hasil percobaan. Produk yang dihasilkan oleh lembaga yang bersifat *experimental* tersebut tidak mungkin untuk langsung digunakan (dipublikasikan) di masyarakat, namun harus diujikan terlebih dahulu oleh Badan Pengkajian, Badan Sosialisasi maupun Pimpinan MPR.

Oleh karena itu dari penjabaran diatas masih diperlukan suatu penyempurnaan terhadap ketentuan–ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan terkait untuk mengakomodir proses pembentukan undang-undang MPR secara terpisah. Hal ini dimaksudkan agar dapat mengakomodir aspirasi masyarakat secara luas serta sebagai sarana untuk mengoptimalkan tugas dan wewenang MPR.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP KELEMBAGAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. Struktur Parlemen Di Indonesia

Indonesia termasuk kedalam negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Meskipun begitu, pelaksanaannya tetap diatur oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini Sebagaimana yang termaktub dalam pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan :

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”

Hal diatas juga dikuatkan dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukan secara tersurat bahwa negara Indonesia menganut jenis kedaulatan rakyat⁵⁵.

“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Jimly Asshique menyatakan bahwa negara indonesia menganut paham negara kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.⁵⁶Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan, yang penerapannya didasarkan pada undang-undang.

⁵⁵ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...* Op.Cit Hal. 56

Penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa sebagai negara demokrasi, Indonesia juga sebagai sebuah negara yang menganut paham nomokrasi. Karena antara demokrasi dan nomokrasi haruslah berjalan beriringan. Artinya sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum dan negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat itu terwujud dalam hukum. Hukum dalam hal ini adalah hierarkhi tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Dalam masyarakat yang masih sederhana, demokrasi diselenggarakan secara langsung seperti yang dipraktikan dimasa yunani kuno dalam konsep “*city state*”. Namun, dalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dengan jumlah penduduk yang besar serta wilayahnya yang sangat luas seperti Indonesia, demokrasi tidak mungkin diselenggarakan hanya dengan secara langsung. Untuk itulah perlunya menciptakan sebuah lembaga perwakilan (parlemen).

Dalam istilah ketatanegaraannya, parlemen juga diidentikan dengan badan legislative. Istilah badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate atau membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (parler) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggotaanggotanya dan dinamakan *people’s representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁷

Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, Menurut **Miriam Budiharjo**, parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat, harus memiliki tiga fungsi penting yaitu⁵⁸;

- 1) Menentukan *policy* (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.

⁵⁷ Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, ...Op.Cit, hal. 315

⁵⁸ Ibid.hal. 182

- 2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak control khusus.
- 3) Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-“impeach” dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

Lembaga perwakilan atau parlemen inilah yang kemudian merepresentasikan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Secara umum, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Dari tiga prinsip keterwakilan tersebut kemudian membentuk struktur kamar dalam sistem perwakilan di masing-masing Negara. Pembentukan struktur kamar ini didasarkan dari pengalaman historis dan bentuk Negara yang dianut, oleh masing-masing Negara. Pada umumnya, negara-negara yang berbentuk federal lebih cenderung membentuk struktur parlemen bicameral atau dua kamar, sedangkan sebagian besar Negara-negara yang berbentuk kesatuan cenderung memiliki parlemen satu kamar (*unicameral*). Disisi lain, Jimly Asshidiqie menambahkan bahwa adapula Negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen *bicameral*, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Oleh karena itu, sistem *bicameral* itu oleh para ahli dibedakan kedalam: a. bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan b. bicameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*)⁵⁹.

Meskipun demikian, pada umumnya di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yakni⁶⁰ :

- a. Parlemen *unicameral* (*monocameral*)
- b. Parlemen *bicameral*

Sistem unikameral dapat diartikan bahwa dalam suatu Rancangan Undang - Undang (RUU) hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, dengan artian bahwa sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen unikameral

⁵⁹Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Huk...Op.cit, hal. 156

⁶⁰ Op.Cit. hal 155

merupakan suatu sistem perwakilan dimana hanya ada satu perwakilan dalam lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif.

Dalam pelaksanaan sistem unikameral dalam suatu negara baik dalam sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial ataupun parlementer, pelaksanaan fungsifungsi parlemen dianggap sangat efisien. Namun hasil dari pelaksanaan fungsi parlemen tersebut secara kualitas kurang ideal karena tidak ada kontrol dari cabang kekuasaan lain dalam parlemen. Dalam rangka mewujudkan representasi baik secara politik, daerah maupun fungsional semuanya digabungkan dalam satu kamar parlemen.

Sedangkan sistem bikameral adalah sistem dua kamar dalam parlemen suatu negara dimana terdapat dua lembaga dalam badan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk dan saling mempengaruhi dalam suatu 'kebijakan politik',⁶¹ dalam rangka untuk menciptakan *check and balances* dalam parlemen suatu negara. Sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen bikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana ada dua lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar yang berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang baik secara politik, territorial ataupun fungsional. Pilihan

⁶¹ Menurut Carl J. Fredrich, Kebijakan adalah konsep serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan (policy) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Politics, Polity, dan Policy adalah kehidupan politik "political life" yang menggambarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dan bagaimana perhubungannya serta bagaimana pengaruh mereka di dalam perumusan dokumen-dokumen kebijakansanaan politik. Dengan demikian, bahwa kebijakan politik adalah kebijakan negara, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (public policy) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Lihat dalam Solly Lubis, Kebijakan Publik, Bandung: Mandar Maju, 2007, h. 3, 5, 7, 9

terhadap konsep keterwakilan pada masing-masing kamar sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap negara.

Sebagai contoh, dalam sebuah negara federal seperti Amerika Serikat, parlemen mereka disebut sebagai *The Congress of the United States of America* yang terdiri atas *The House of Representative* yang mencerminkan perwakilan partai politik, serta *The Senat* yang mencerminkan perwakilan territorial dari setiap Negara bagian. Selain dibedakan atas keterwakilan politik dan territorial, ada juga Negara yang struktur dua kamarnya didasarkan atas keterwakilan politik serta keterwakilan fungsional. Hal ini dapat kita lihat dalam struktur parlemen di Negara Inggris, dimana struktur parlemen dibedakan menjadi majelis tinggi (*House of Lord*) dan Majelis rendah (*House of Commons*). *House of Lord* merupakan keterwakilan fungsional dari kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan sedangkan *House of Commons* merupakan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.

Di Indonesia sendiri sebelum perubahan UUD 1945, menganut prinsip semua harus terwakili, oleh karenanya para founding father kemudian melembagakan ketiga prinsip keterwakilan tersebut sekaligus dalam keanggotaan lembaga permusyawaratan rakyat. Sehingga konstruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi :

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

Dengan kata lain, ketiga prinsip keterwakilan tersebut, yakni perwakilan politik, perwakilan territorial, serta perwakilan fungsional, sama-sama tercermin dalam struktur keanggotaan MPR RI.

Pasca reformasi konstitusi Indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam konteks inilah reformasi meniscayakan lahirnya paradigma kelembagaan negara yang bisa melakukan *check and balances*, sehingga konstitusi sebagai hukum dasar disusun untuk mengatur eksistensi semangat *check and balances* tersebut sehingga kekuasaan tidak berada di satu tangan seperti dimasa lalu.

Oleh karena *unicameralisme* yang berpusat di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menyebabkan terjadinya keseimbangan kekuasaan di masa Orde Baru, maka amandemen

konstitusi menghendaki agar dilakukan perombakan dengan mendorong parlemen dua kamar.

Menurut **Ramlan Surbakti**⁶², ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.

Sejalah dengan **Ramlan Surbakti, Bagir Manan**⁶³ memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme checks and balances antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun

⁶² Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Anwari WMK(edit.), Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi, LP3ES, Jakarta. 2002. Dikutip dari Saldi Isra, Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm 116

⁶³ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003. Di kutip dari Saldi Isra,Ibid

ada juga pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia memiliki tiga lembaga perwakilan, ditambah satu yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Itulah sebabnya terdapat dilemma untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem bicameral atau tricameral. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan.

Diantaranya, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003, Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.⁶⁴

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat yang menjadi forum antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebuah fenomena yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain seperti misalnya Amerika Serikat yang hanya memiliki dua kamar yang diberi kewenangan yang sama-sama kuat.

Di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat yang telah lama memang ada dalam konstitusi harus membagi kekuasaannya dengan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil Pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi yaitu: “fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 13

sudah merupakan resiko sejarah dan keharusan bagi sebuah negara demokrasi, karena proses pelembagaan demokrasi secara formal ada dalam lembaga ini. Tetapi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Undang-Undang Dasar ini tidak diberi kewenangan yang begitu signifikan.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar parlemen yang menangani Otonomi Daerah adalah semata-mata sebagai respon terhadap arus sentralisasi kekuasaan selama orde baru. Karena keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya adalah merupakan representasi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang dianggap berpeluang melahirkan nepotisme. Maka munculnya amandemen untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah, dimana ekspektasinya adalah didorong oleh keinginan agar semua anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih oleh rakyat.

Oleh karenanya, dalam struktur parlemen Indonesia dewasa ini terdapat tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Karena itu, struktur parlemen Indonesia dewasa ini sebagai *parlemen trikameral*. Kita tidak menganut prinsip unikameralisme, bukan pula bikameralisme, melainkan trikameralisme. Dengan demikian, adanya MPR, DPR, dan DPD dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945 dewasa ini merupakan satu kesatuan kelembagaan parlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.⁶⁵

B. Fungsi Dan Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Selain itu, MPR juga sebagai

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 13

pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).⁶⁶

Adanya gerakan reformasi menuntut amandemen konstitusi yang bertujuan untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan, termasuk menata ulang kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang serta susunan keanggotaan lembaga-lembaga negara. MPR sebelum melaksanakan perubahan UUD 1945 ada 5 (lima) kesepakatan dasar yang dicapai oleh fraksi-fraksi MPR berkaitan dengan perubahan UUD 1945 tersebut sebagai platform atau koridor yaitu: a. tidak mengubah pembukaan UUD 1945; b. tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; c. tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial; d. menghapuskan penjelasan UUD 1945 dengan memuat hal-hal yang bersifat normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal; e. perubahan UUD 1945 tersebut dilakukan dengan cara *addendum*.⁶⁷

Amandemen UUD 1945 itu, berdampak kepada tereduksinya kewenangan MPR antara lain, tidak lagi mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden kini sudah diserahkan oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945). Hilangnya kewenangan MPR untuk memilih dan mengangkat Presiden inilah yang menyebabkan salah satu kedudukan MPR sekarang bukan merupakan lembaga tertinggi negara lagi. Dengan dipangkasnya kewenangan MPR secara signifikan, sisa-sisa kewenangan MPR, antara lain, tinggal melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum. Sedangkan, kewenangan MPR untuk merubah UUD 1945 dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, hanya bersifat insidental belaka, (Pasal 7A Jo. Pasal 7B UUD 1945

⁶⁶ Indonesia, Penjelasan Undang-Undnag Dasar 1945 (redaksi lama)

⁶⁷ Indonesia, Panduan Memasyarakatkan UUD 1945, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2003), hal. 25

Jimly Asshiddiqie,⁶⁸ mengatakan sehubungan dengan itu penting disadari, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” (c) pemurnian sistem pemerintah presidential; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya. MPR bukan lagi satu satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun diubah.

Implikasi tersebut juga menyebabkan dalam ketentuan konstitusi yang baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum dan berbagai perubahan lain. Posisi Presiden tidak lagi ‘*untergeordnet*’ kepada Majelis melainkan bersifat “*neben*”. Perubahan UUD 1945 telah menyusun struktur ketatanegaraan baru, bahkan merubah paradigma pelaksanaan kekuasaan.

Penegasan prinsip *checks and balances* dalam pelaksanaan kekuasaan semakin membuka ruang bagi timbulnya sengketa. Pada sisi lain, untuk lebih memperkuat prinsip konstitusionalisme, demokrasi dan penghormatan atas hak asasi manusia, dibentuk kelembagaan negara baru baik melalui UUD maupun peraturan perundang-undangan lain.

Pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut berpengaruh terhadap konsepsi lembaga negara dan hubungan antar lembaga Negara, dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai badan kekuasaan kehakiman selain MA, yang salah satu kewenangannya menyelesaikan

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah dalam simposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003. hlm. 1.

sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan dibentuknya MK, maka ada satu mekanisme penyelesaian sengketa antar lembaga negara melalui instrumen pengadilan, yang diharapkan setiap sengketa dapat diselesaikan dengan sandaran hukum yang memadai. Persoalannya, ketentuan yuridis yang menjadi pedoman MK menyelenggarakan kewenangannya tidak memberikan kejelasan status lembaga negara dan lembaga-lembaga yang dapat bersengketa di MK.

Meskipun demikian, Kewenangan MPR dalam Mengubah dan menetapkan UUD dipandang sebagai sebuah kewenangan yang paling tinggi. Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma **Hans Nawiasky**, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorn*). *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Selain itu, secara konstitusional MPR juga memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- b. *Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- c. *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.*

Selain memiliki kewenangan sebagaimana tersebut di atas, MPR juga memiliki peran strategis melalui penambahan tugas

MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

- a. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta
- d. Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Meski secara legal formal, MPR pasca amandemen UUD 1945 berkedudukan sebagai lembaga negara dan bukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun dalam praktek ketatanegaraan, MPR tetap saja memiliki kewenangan tertinggi dibandingkan lembaga-lembaga negara yang lain. Hal ini seperti yang sudah dijelaskan diatas bahwa MPR memiliki kewenangan untuk dapat mengubah dan menetapkan UUD 1945.

Patut kita sadari bahwa konstitusi merupakan norma tertinggi yang mengatur jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia yang didalamnya memuat pula hubungan dan kedudukan masing-masing lembaga Negara. Dengan demikian, MPR juga dapat menghapus atau menambahkan sederetan lembaga-lembaga negara melalui jalan konstitusional sesuai dengan kehendak rakyat.

Selain itu, hilangnya kewenangan MPR untuk memilih dan mengangkat presiden, disebabkan adanya pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta menjadikan MPR setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Kedudukan MPR saat ini yang dikategorikan menjadi lembaga negara hanya diasumsikan agar semua lembaga-lembaga Negara dapat melakukan fungsi kegiatan saling mengimbangi dan saling mengontrol (*checks and balances*). Namun tanpa menafikan itu semua, sejatinya bangsa Indonesia telah mempunyai sistem *check and balances*” khas bangsa Indonesia” yang dibingkai dalam bentuk permusyawaratan melalui sebuah wadah Badan Permasyarakatan.

Ditambah lagi, kedudukan MPR tidak tepat disejajarkan dengan lembaga-lembaga Negara disebabkan juga dari kewenangan MPR yang dapat memberhentikan presiden/ atau wakil presiden, setelah adanya putusan bersalah secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab dalam hal ini, MPR lah yang kemudian memegang kendali untuk menentukan apakah Presiden dapat

dilakukan impeachment atau tidak, meskipun melalui tahapan konstitusional terlebih dahulu.

Oleh karenanya meskipun secara yuridis formal MPR dikatakan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara yang lain, Namun dalam prakteknya, kewenangan MPR masih diatas rata-rata lembaga-lembaga Negara, yaitu, berwenang menetapkan dan merubah UUD 1945. Kewenangan lain yang dirasa lebih tinggi yakni MPR dapat memberhentikan presiden dan/ atau wakil menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

C. Kajian Historis Peraturan Perundang-undangan Tentang MPR

Sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945, peraturan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat diidentifikasi telah sebanyak 7 (tujuh) kali pengaturannya. Ketujuh kali pengaturan mengenai MPR itu terdapat dalam, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁶⁹ (untuk selanjutnya disingkat UU 16/1969);
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷⁰ (untuk selanjutnya disingkat UU 5/1975);
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975⁷¹ (untuk selanjutnya disingkat UU 2/1985);
- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Perubahan

⁶⁹ Indonesia, *Undang-Undang Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 16 Tahun 1969, LN No. 59 Tahun 1969, TLN No. 2915.

⁷⁰ Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 5 Tahun 1975, LN No. 39 Tahun 1975, TLN No. 3064.

⁷¹ Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 2 Tahun 1985, LN No. 2 Tahun 1985, TLN No. 3282.

- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985.⁷² (untuk selanjutnya disingkat UU 5/1995);
- e. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷³ (untuk selanjutnya disingkat UU 4/1999);
 - f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷⁴ (untuk selanjutnya disingkat UU 22/2003); dan
 - g. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷⁵ (untuk selanjutnya disingkat UU 27/2009).
 - h. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷⁶ (untuk selanjutnya disingkat UU 17/2014)

Setelah mencermati dengan teliti kesemua Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, yaitu UU 16/1969, UU 5/1975, UU 2/1985, UU 5/1995, UU 4/1999, UU 22/2003, dan UU 27/2009 maka telah lebih dari 50 tahun pengaturan mengenai MPR itu masih disatupaketkan dengan pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta disatupaketkan pula dengan pengaturan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejak tahun 2003. Kemudian, pengaturan mengenai MPR itu sejak tahun 1969 hingga 1999 (masa sebelum berlakunya UU 4/1999)

⁷² Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 5 Tahun 1995, LN No. 36 Tahun 1995, TLN No. 3600.

⁷³ Indonesia, *Undang-Undang Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 4 Tahun 1999, LN No. 24 Tahun 1999, TLN No. 3811.

⁷⁴ Indonesia, *Undang-Undang Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 22 Tahun 2003, LN No. 92 Tahun 2003, TLN No. ...

⁷⁵ Indonesia, *Undang-Undang Susduk MPR, DPR, dan DPRD*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN No. 5043.

⁷⁶ Indonesia, *Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, UU No. 17 Tahun 2014, LN No. 182 Tahun 2014, TLN No. 5568.

hanyalah benar-benar sebatas pada susunan dan kedudukan MPR saja dan belum mengatur mengenai alat kelengkapan maupun alat pendukung lainnya seperti kesekretariatan.

Barulah pada tahun 1999 dengan terbitnya UU 4/1999 mulai terdapat pengaturan mengenai alat kelengkapan MPR dan kesekretariatan MPR. Namun, sebagai catatan pengaturan mengenai kesekretariatan MPR itu baru muncul pengaturannya di dalam Penjelasan Pasal 10 UU 4/1999. Dan kemudian sejak tahun 2003 yaitu dengan terbitnya UU 22/2003 maka pengaturan mengenai alat kelengkapan MPR dan kesekretariatan MPR (Sekretariat Jenderal MPR) telah semakin diperjelas dan dipertegas.

Berdasarkan uraian diatas diketahui bahwa perkembangan praktik pengaturan mengenai MPR yang sejak tahun 1969 hingga 2014 yang masih bersifat meneruskan 'tradisi' pola pengaturan yang 'disatupaketkan' dengan pengaturan DPR, DPD, dan DPRD. Menyatupaketkan pengaturan mengenai MPR dengan pengaturan mengenai DPR dan DPRD tersebut sejak 1969 hingga 1999 (masa sebelum berlakunya UU 4/1999) dapatlah dimengerti karena dengan mencermati substansi pengaturan dalam UU 16/1969, UU 5/1975, UU 2/1985, dan UU 5/1995 hanyalah benar-benar sebatas pada pengaturan tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD saja serta belum mengatur perihal alat kelengkapan dan alat pendukung penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi masing-masing lembaga negara tersebut.

Sedangkan menyatupaketkan pengaturan MPR dengan pengaturan mengenai DPR dan DPRD tersebut sejak 1999 hingga 2014, termasuk pula menyatupaketkan pengaturannya dengan DPD sejak tahun 2003, sesungguhnya menjadi hal yang patut dipertanyakan karena substansi pengaturannya tidak lagi sebatas pada perihal susunan dan kedudukan lembaga negara itu masing-masingnya, namun telah meluas pula pengaturan mengenai alat kelengkapan dan alat pendukung penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi masing-masing lembaga negara tersebut. Dengan telah meluasnya cakupan pengaturan mengenai masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) tentu hal ini telah dimulainya terjadi perubahan paradigma.

Perubahan paradigma pengaturan terhadap masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) memang harus dilakukan, karena setiap lembaga negara itu haruslah berbeda-

beda dalam menentukan pengaturan alat kelengkapan dan alat pendukungnya masing-masingnya. Alat kelengkapan dan alat pendukung penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi MPR itu haruslah berbeda dengan alat kelengkapan dan alat pendukung penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi DPR, DPD, dan DPRD.

Apalagi bila dicermati ke perkembangan konstitusi negara Republik Indonesia yang dalam periode 1969 hingga 2014 tersebut sesungguhnya telah terjadi perubahan konstruksi Hukum Ketatanegaraan yang bersifat mendasar, yaitu sejak tahun 1999 hingga tahun 2002 telah terjadi dan tercatat dalam tinta sejarah bangsa Indonesia dengan dilakukannya Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil Dekrit Presiden Tahun 1959 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷⁷ (UUD NRI 1945). Perubahan mendasar yang terjadi antara lain, yaitu: (i) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat⁷⁸ sehingga MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; (ii) terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945⁷⁹; (iii) kekuasaan membentuk Undang-Undang itu dipegang oleh DPR⁸⁰.

Berubahnya cakupan pengaturan mengenai masing-masing lembaga negara (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) tersebut serta berubahnya konstruksi Hukum Ketatanegaraan Indonesia maka sudah seharusnya pengaturan masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) juga harus diatur tersendiri masing-masingnya. Perubahan paradigma pengaturan yang mengatur secara tersendiri masing-masing kelembagaan tersebut dimaksudkan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi masing-masing lembaga, dalam hal ini diutamakan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi MPR dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi rakyat.

⁷⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hasil Perubahan Kesatu tahun 1999 hingga Perubahan Keempat tahun 2002.

⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 6A ayat (1), hasil Perubahan Ketiga tahun 2001.

⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 24C ayat (1), hasil Perubahan Ketiga tahun 2001.

⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 20, hasil Perubahan Pertama tahun 1999.

D. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Tentang MPR

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat diidentifikasi pada tingkat Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Di tingkat Undang-Undang Dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁸¹ (UUD NRI 1945). Sementara itu pada tingkat Undang-Undang yaitu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁸² (UU 17/2014).

Sedangkan peraturan perundang-undangan lainnya pada tingkat Undang-Undang yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan mengenai MPR (Rancangan Undang-Undang tentang MPR) dapat diidentifikasi antara lain yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara⁸³ (UU 17/2003), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara⁸⁴ (UU 1/2004), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan⁸⁵ (UU 15/2006), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan⁸⁶ (UU 9/2010), dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang⁸⁷ (UU 12/2011).

Terhadap UUD NRI 1945 dan UU 17/2014 maka kedua peraturan perundang-undangan ini sajalah sesungguhnya mengatur mengenai wewenang, tugas, fungsi, dan penyelenggaraannya serta kelembagaan MPR termasuk alat kelengkapan dan alat pendukung penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi MPR tersebut. Sedangkan terhadap Undang-Undang yang lainnya maka

⁸¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hasil Perubahan Pertama tahun 1999 hingga Perubahan Keempat tahun 2002.

⁸² Indonesia, *Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, UU No. 17 Tahun 2014, LN No. 182 Tahun 2014, TLN No. 5568.

⁸³ Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286.

⁸⁴ Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

⁸⁵ Indonesia, *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.

⁸⁶ Indonesia, *Undang-Undang Keprotokolan*, UU No. 9 Tahun 2010, LN No. ... Tahun 2010, TLN No. ...

⁸⁷ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

keterkaitannya dengan pengaturan mengenai MPR hanyalah dalam hal penggunaan anggaran negara yang membiayai penyelenggaraan wewenang, tugas, dan fungsi MPR tersebut serta pelaksanaan kegiatan keprotokolerannya. Untuk lebih lanjutnya, berikut ini dikemukakan evaluasi dan analisis masing-masingnya.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, pengaturan mengenai MPR telah diatur secara khusus di dalam Bab II (terdiri atas dua pasal yaitu Pasal 2 dan Pasal 3 dan juga diatur dalam Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 37, dan Pasal I Aturan Tambahan. Itulah 8 (delapan) pasal yang mengatur mengenai MPR dalam UUD NRI Tahun 1945.

Substansi pengaturan mengenai MPR dalam Pasal 2 ayat (1) Bab II UUD NRI Tahun 1945 tersebut telah menentukan bahwa MPR itu bukan terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tapi terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD. Dan pengaturan lebih lanjut mengenai MPR itu diatur dengan Undang-Undang. Kemudian Anggota DPR maupun Anggota DPD yang menjadi Anggota MPR tersebut dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan bahwa MPR itu bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. Dan dalam Pasal 2 ayat (3) -nya telah menentukan bahwa pengambilan putusan MPR itu ditetapkan dengan suara terbanyak.⁸⁸

Substansi pengaturan mengenai MPR dalam Pasal 3 ayat (1) telah menentukan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (2)-nya telah menentukan bahwa MPR itu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (3)-nya telah menentukan bahwa MPR itu hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945.⁸⁹

Pasal-pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dimaksudkan yaitu Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 8. Ketiga pasal tersebut memuat substansi pengaturan mengenai kriteria atau syarat dan tata cara memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sedangkan dalam Pasal 9 memuat substansi pengaturan mengenai tata cara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Sementara itu dalam Pasal

⁸⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hasil Perubahan Pertama tahun 1999 hingga Perubahan Keempat tahun 2002, Pasal 2.

⁸⁹*Ibid.*, Pasal 3.

37 memuat substansi pengaturan mengenai kriteria atau syarat dan mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar. Dan kalau pun ketentuan dalam Pasal I Aturan Tambahan juga terdapat substansi pengaturan mengenai MPR maka pelaksanaan norma tersebut telah selesai dilakukan pada tahun 2003.

Berdasarkan uraian di atas maka bila dicermati pengaturan mengenai MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 tentulah terdapat hal-hal yang perlu dipahami tidak saja hanya berdasarkan tekstual yang dirumuskan tapi juga harus dipahami berdasarkan suasana kebatinan pembentukan rumusan pasal-pasal tersebut serta tentu harus dipahami pula berdasarkan sinkronisasi di antara pasal-pasal tersebut. Terkait dengan suasana kebatinan, misal pada lahirnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) yaitu bahwa meski keanggotaan MPR itu sekarang ini hanya tinggal terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD namun tidaklah diartikan bahwa MPR itu adalah terdiri dari DPR dan DPD. Dan juga tidaklah dapat dimaksudkan bahwa MPR itu hanyalah sebuah lembaga yang bersifat *joint session* namun MPR itu adalah juga sebuah lembaga negara yang memiliki wewenang tersendiri yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lainnya.

Bila lebih mencermati lagi substansi pengaturan mengenai wewenang MPR maka tidaklah hanya harus dipahami berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 saja. Seharusnya juga dicermati ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2), Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 8 UUD NRI 1945. Dengan demikian tentu untuk terselenggaranya amanat-amanat pasal-pasal tersebut perlu diejawantahkan melalui pelaksanaan berbagai program dan kegiatan serta tentu diperlukan pula penguatan kelembagaan MPR itu sendiri, baik penguatan alat perlengkapannya maupun penguatan alat pendukungnya.

Disamping itu, UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) ini masih belum optimal dan tidak sebagaimana halnya dengan optimalnya pengaturan mengenai DPR, DPD, dan DPRD. Pada pengaturan mengenai DPR misalnya, pengaturan mengenai alat kelengkapan dan alat pendukung DPR sungguh begitu dioptimalkan sehingga terdapat bisa lebih dari 10 (sepuluh) unit organisasi. Begitu pula dengan pengaturan mengenai DPD dan DPRD. Sedangkan pengaturan mengenai MPR misalnya dalam hal pengaturan mengenai

alat kelengkapan MPR maka hanya ada 2 (dua) saja alat kelengkapan MPR, yaitu Pimpinan MPR dan panitia *ad-hoc*. Padahal dalam pelaksanaannya terdapat penambahan alat kelengkapan MPR, seperti dibentuknya Badan Sosilasasi, Badan Pengkajian serta lembaga Pengkajian MPR.

Iniilah barangkali kekurangan yang dimiliki oleh UU 17/2014, yang sangat mungkin dipahami bahwa penekanan (*heavy*) pengaturannya lebih kepada mengoptimalkan fungsi DPR. Hal seperti ini bisa saja dimaklumi karena persoalan *interest* yang terlalu berlebih dari pembuat Undang-Undang bagi dirinya sendiri.

Lebih lanjut, Mencermati ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Undang-Undang ini merupakan mandat dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, maka terdapat ketentuan yang menentukan bahwa Ketetapan MPR itu merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan Ketetapan MPR itu sendiri berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang. Artinya, dalam konteks ini menjadi penting pula dipertimbangkan bahwa dalam pengaturan mengenai MPR haruslah mencakup pula pengaturan mengenai wewenang, tugas, atau fungsi MPR dalam hal Ketetapan MPR tersebut.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan Negara yang berlaku di Indonesia, dimana perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga Negara dan lembaga pemerintahan yang ada, sehingga MPR sebagai lembaga yang dulunya dapat mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang sifatnya mengatur kini tak dapat lagi melakukan hal serupa.

Akibat dari perubahan ini tentu saja berpengaruh terhadap ketetapan-ketetapan yang telah ada sebelumnya, sebab beberapa Ketetapan secara tidak nyata masih digunakan oleh beberapa pejabat Negara maupun masyarakat dalam perumusan berbagai kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan Negara, dan masih ada beberapa Ketetapan MPR/MPRS yang masih diinginkan oleh masyarakat untuk dipertahankan eksistensinya.

Oleh karena itu MPR kemudian membentuk sebuah Ketetapan yaitu Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang berisi peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan-Ketetapan MPRS dan

MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Adapun tujuannya yaitu untuk meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang.

Dalam Ketetapan ini sejumlah Ketetapan-Ketetapan tersebut diberikan status hukum yang baru dimana secara garis besar dikelompokkan kedalam 6 pasal, berikut pembagian ketetapan-ketetapan tersebut,

- a. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. (8 Ketetapan)
- b. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan. (3 Ketetapan)
- c. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. (8 Ketetapan)
- d. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU. (11 Ketetapan)
- e. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004. (5 Ketetapan)
- f. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimelig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Jadi, TAP MPR yang masih berlaku yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah TAP MPR yang terdapat dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 yang djabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, *“Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah 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, tanggal 7 Agustus 2003”*.

Kalau pun dicermati lebih lanjut isi Penjelasan Pasal 7 tersebut, Ketetapan MPR yang dimaksudkan hanyalah 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 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, tanggal 7 Agustus 2003, namun tetap saja Ketetapan MPR itu masih berlaku dan memang diakui eksistensinya. Inilah pula yang perlu dipertimbangkan dalam pengaturan mengenai MPR ini, tentu dengan memperjelas dan mempertegas wewenang, tugas, atau fungsi MPR dalam konteks Ketetapan MPR tersebut.

BAB IV

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. Kewenangan MPR dalam Penyusunan Haluan Negara

MPR merupakan lembaga negara yang memiliki reputasi secara menyeluruh sebagai penjelmaan representasi kedaulatan rakyat dari seluruh perwakilan rakyat yakni mewakili representasi politik dan representasi daerah. Keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Komposisi keanggotaan MPR sebelum perubahan menunjukkan bahwa MPR sendiri bukanlah merupakan lembaga *joint session* seperti halnya di Amerika Serikat melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan parlemen sekaligus, yaitu⁹⁰:

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Ketiga bentuk representasi tersebut oleh para *founding father* kemudian dilembagakan ke dalam suatu lembaga permusyawaratan rakyat. Sehingga konstruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi:

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

Selain itu, gagasan pembentukan MPR sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*) juga didasarkan pada argumentasi filosofis yakni sebagai perwujudan dari pelaksanaan sila ke-empat Pancasila yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan.⁹¹ Kehendak ini merupakan pengejawantahan aspirasi rakyat dan daerah dalam sistem perwakilan agar tercapainya

⁹⁰ Jimly Assihidjic, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi... Op. Cit*, hal. 154

⁹¹Rencana Strategis MPR RI 2014-2019, MPR RI; Jakarta.Hal. 4

suatu tujuan nasional dalam mewujudkan keadilan sosial. Terkait hal ini, Soekarno pernah melontarkan gagasan dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945⁹²;

*“Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, **bukan** badan permusyawaratan **politieke democratie** saja, tetapi badan yang besar dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: **politieke rechtvaardigheid** dan **social rechtvaardigheid**.”*

Seperti kutipan diatas, bangsa ini hendak membentuk sebuah Badan Permusyawaratan yang mencerminkan *politieke rechtvaardigheid* serta *socialrechtvaardigheid* secara bersamaan dalam satu wadah. Maksudnya, lembaga permusyawaratan yang hendak diwujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, maupun utusan golongan, akan tetapi lebih daripada itu, lembaga tersebut sekaligus berfungsi dalam rangka mencapai keadilan sosial yang dituangkan ke dalam berbagai kebijakan nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Sehingga tepatlah kemudian jika *founding father* kita mengkonsepsikan bahwa MPR lah yang berwenang untuk menetapkan Konstitusi sebagai sebuah landasan konstitusional bernegara serta menetapkan GBHN sebagai suatu landasan operasional dalam berbangsa dan bernegara.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga negara yang berwenang membentuk haluan negara. Namun, menjadi kontroversial bahwa MPR masih memiliki peran dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden meskipun hal tersebut dikatakan sebagai kewajiban seremonial bagi MPR.

Perubahan UUD Tahun 1945 membawa dampak yang cukup mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Khusus perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mempertegas implementasi paham kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan tidak lagi sepenuhnya berada di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, konsep “kedaulatan rakyat” dipertegas melalui

⁹² Pidato Soekarno 1 Juni 1945 Tentang lahirnya Pancasila

prinsip supremasi konstitusi dengan menggantikan prinsip supremasi parlemen yang pada awalnya berada ditangan MPR.

Salah satu implikasi penting yang berkaitan dengan berubahnya prinsip supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi yakni hilangnya beberapa kewenangan fundamental yang dimiliki MPR. MPR yang pada awalnya berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) serta mengangkat presiden dan wakil Presiden sebagai konsekuensi dianutnya prinsip supremasi parlemen, kini sudah tidak memiliki kewenangan tersebut. Presiden sudah tidak *tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis*. kedudukan Presiden tidak lagi *'untergeordnet'*, melainkan *'neben'* dengan Majelis.⁹³ Dengan kata lain, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang berwenang untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, dimana MPR yang semula berwenang untuk menetapkan GBHN menjadi tidak lagi berwenang untuk merumuskan dan menetapkannya. Padahal Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan Pola Umum Pembangunan Nasional sebagai rangkaian kontinuitas program-program Pembangunan di segala bidang untuk dapat mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;⁹⁴ GBHN, lahir dan dilahirkan bersumber dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat cita-cita dan semangat proklamasi. Dengan demikian, GBHN merupakan suatu amanat dari para *founding father* demi terciptanya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Dengan hilangnya GBHN dalam kehidupan bernegara negara, bangsa ini seakan kehilangan salah satu visi yang sangat penting yakni keberadaan Visi Haluan Negara. Hilangnya haluan negara ini mengakibatkan arah penyelenggaraan negara menjadi parsial tidak holistik dan tidak berkelanjutan, karena masing-masing periode pemerintahan membawa visinya masing-masing. Negara ini tidak memiliki suatu haluan penyelenggaraan yang bersifat menyeluruh dan berorientasi ke depan, yang menjadi bintang pemandu (*Leitstar*) bagi bangsa ini. Bahkan arah penyelenggaraan negara terfragmentasi dalam

⁹³ Sekretariat negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 22 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, hal. 424

⁹⁴ Lihat Konsideran huruf a Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 *tentang Garis-garis Besar Haluan Negara*.

setiap lembaga negara. Singkatnya hilangnya GBHN telah mengakibatkan hilangnya haluan negara yang bersifat menyeluruh, terarah, terpadu, dan berkesinambungan.

Selain itu, hilangnya GBHN berdampak pada hilangnya pernyataan kehendak rakyat yang berisikan haluan negara sebagai pedoman dalam memberikan arah bagi bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya. Setelah tanpa GBHN, kesinambungan arah tujuan pembangunan nasional menjadi hilang dan seperti tak terarah. Seharusnya, pembangunan Indonesia untuk jangka panjang perlu ditetapkan dan ditegaskan agar menjadi acuan bagi presiden khususnya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Setiap negara, termasuk Indonesia harus memiliki acuan dan arah pembangunan jangka panjang, baik untuk 25, 50 bahkan hingga 100 tahun ke depan. Dengan demikian, siapapun presiden yang kelak terpilih tetap memiliki acuan untuk menindaklanjuti program pembangunan yang sudah dijalankan pemerintah sebelumnya sebagaimana diatur dalam konstitusi agar berjalan berkesinambungan.

Berkaitan dengan tereduksinya kewenangan MPR sehingga tidak lagi berwenang membentuk haluan negara, pelaksanaan haluan negara Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dituangkan dalam SPPN dan RPJPN yang menjadi pedoman pembangunan nasional bagi seluruh lembaga negara. Dalam sebuah rumusan haluan negara yang dituangkan dalam Undang-Undang, dimana dalam pembentukannya tersebut dibentuk oleh DPR bersama dengan Presiden memiliki konsekuensi yang mengakibatkan sebuah kedudukan haluan negara yang menjadi bagian fundamental pedoman bagi pembangunan nasional memiliki legitimasi tidak sekuat saat dituangkan dalam Tap MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Pasca hilangnya GBHN setelah perubahan UUD 1945, terdapat perubahan mendasar terkait dengan sistem dan proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Perubahan ini terutama ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam undang-undang ini disebutkan, bahwa:

“Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”.

Berdasarkan konsep sistem perencanaan pembangunan nasional yang demikian itu, maka proses penyiapan rancangan awal rencana pembangunan kemudian didesain sebagai berikut:

- 1) Untuk rencana pembangunan dalam jangka panjang (= 20 tahun), disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah;
- 2) Untuk rencana pembangunan dalam jangka menengah (= 5 tahunan), disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD); dan
- 3) Untuk rencana jangka pendek (tahunan), disusunlah Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja-SKPD).⁹⁵

Namun demikian, konsistensi dan kesinambungan konsep GBHN dinilai lebih mumpuni ketimbang SPPN itu sendiri. Dalam GBHN orientasi yang dibuat adalah untuk jangka panjang dengan perencanaan yang matang selama 25 tahun dan dilakukan secara bertahap selama 5 tahun sekali melalui REPELITA, selain itu GBHN juga tidak mudah diubah-ubah karena dibuat dan disusun oleh MPR yang secara logika pasti akan lebih stabil dan sulit diubah karena terdiri dari berbagai macam elemen masyarakat yang terasosiasikan melalui anggota DPR dan anggota DPD, berbeda halnya dengan SPPN yang hanya dibuat oleh Presiden seorang yang nantinya akan membuat SPPN itu mudah diubah-ubah sesuai dengan kehendak Presidennya. Hal ini membuktikan bahwa SPPN dalam implementasinya sangatlah tidak konsisten.

Permasalahan lain yang kerap terjadi pada SPPN dan tidak terjadi pada GBHN adalah tidak adanya jaminan bahwa SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan. Hal ini disebabkan tidak adanya mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang telah dibuat seperti, RPJMN, Renstra- KL, RKP, RKK di level nasional dan RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD di level

⁹⁵ Lihat juga, Mustopadidjaja, AR, dkk (Ed.), *Op. Cit.*, hal. 374.

daerah memang sudah merujuk kepada RPJP atukah tidak. Apalagi jika ditambahkan dengan keharusan untuk mengintegrasikan penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih, maka potensi ketidaksinambungan dengan RPJP tentunya menjadi lebih besar lagi. Semakin banyak lapisan yang ada tentunya akan semakin membuka peluang ketidaksinambungan antara dokumen-dokumen perencanaan tersebut, terlebih lagi dengan tidak adanya mekanisme penyalarsan antar dokumen tentunya membuat masalah ketidaksinambungan sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Sehingga dapatlah kita simpulkan bahwa di dalam SPPN terdapat persoalan yang mendasar dan sistematis karena memicu terjadinya inkonsistensi dan ketidaksinambungan antara berbagai macam dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai induknya.

Hal ini dapat kita lihat, dalam praktiknya, pasca pemilu 2004 dimana Presiden dan Wakil Presiden dianggap memperoleh mandat langsung dari rakyat. Visi-misi Presiden ini lah yang kemudian dituangkan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJM Nasional 2004-2009 merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004. RPJM Nasional ini menjadi pedoman bagi: (a) Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga; (b) Pemerintah Daerah dalam menyusun RPJM Daerah; dan (c) Pemerintah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah.⁹⁶

Tanpa adanya GBHN, Presiden dan Wakil Presiden terpilih seolah-olah dalam penyelenggaraan negara ibarat menjalankan sistem autopilot yang berjalan sendiri. Sistem yang dijalankan hanya berkesesuaian dengan kehendak sang nakhkoda (Presiden). jika terjadi pergantian nakhkoda maka berganti pula kebijakan yang hendak diambil. Dengan demikian, pada akhirnya mengakibatkan proses pembangunan nasional seolah-olah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola dan bersifat parsial.

⁹⁶ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Selain itu, kebijakan desentralisasi yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada provinsi, kabupaten dan kota telah ditafsirkan sebagai kesempatan yang sebebaskan-bebasnya bagi daerah untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan sendiri.⁹⁷ sekalipun dokumen perencanaan pembangunan daerah harus mengacu kepada dokumen di tingkat nasional, namun adanya perbedaan partai politik berimplikasi terhadap perbedaan fokus dan skala pemerintah. Sehingga munculnya inkonsistensi pembangunan dan disparitas mutu pembangunan tidak dapat dielakan.

Secara historis, GBHN merupakan suatu haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya merupakan suatu pola umum pembangunan nasional yang ditetapkan oleh MPR. GBHN merupakan pernyataan kehendak rakyat dalam kerangka umum pembangunan nasional untuk mewujudkan suatu tujuan nasional Kerangka dan pola pembangunan tersebut haruslah bersifat sustainable dan visioner serta berupaya untuk memberikan arah bagi perjuangan dan rakyat Indonesia dalam mewujudkan tujuannya.

Kewenangan untuk menetapkan GBHN yang diberikan kepada MPR didasarkan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945, bahwa kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enumeratif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga negara lainnya.⁹⁸

Bahkan dalam amanatnya pada Sidang Pleno Pertama Dewan Perancangan Nasional (Depernas) di Istana Negara pada tanggal 28 Agustus 1959, Soekarno menyatakan bahwa dalam suatu negara harus ada pola pembangunan, "*planned policy*" yang disusun dengan

⁹⁷ Forum Rektor Indonesia tahun 2014, Naskah akademik "mengembalikan kedaulatan Rakyat melalui penyusunan GBHN kepada penyelenggara negara, UNS Press; Surakarta. hal. 3

⁹⁸ MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara yang merupakan penjelmaan (manifestasi) dari keseluruhan aspirasi rakyat. Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 45

terencana. Di dalamnya tidak rumuskan satu bidang saja melainkan *planning semesta*, Soekarno menyebutnya dengan istilah “*overall planning*” yang meliputi semua bidang, ekonomi, Kultur, mental, dan *planning* di atas segala bidang. Pola pembangunan ini menurut Soekarno menjadi milik nasional, menjadi satu national *property*, menjadi satu *nationaal bezit* yang harus diselenggarakan oleh segenap rakyat Indonesia dan seluruh lembaga negara agar supaya ia menjadi satu kenyataan.

Dengan demikian, sebelum perubahan terdapat dokumen perencanaan pembangunan yang menjadi ‘haluan negara’ ditetapkan oleh MPR dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN telah menjadi *blue print* atau pedoman yang ditetapkan untuk dijalankan oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional. GBHN juga merupakan kebijakan negara yang berisi panduan atau pedoman penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Mahmuzar,⁹⁹ presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan GBHN yang dikeluarkan melalui Ketetapan MPR, karena MPR dianggap sebagai maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat.¹⁰⁰ Instrumen hukum dalam acuan penyelenggaraan negara dituangkan dalam bentuk GBHN dalam formulasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Prosedur SPPN yang termuat dalam RPJP berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 sama sekali tidak merefleksikan semangat untuk mengawasi dan mengimbangi. Hal ini sebabkan dimulai dari proses pembuatan, pelaksanaan, pengendalian hingga proses evaluasi semuanya dilakukan oleh Presiden tanpa adanya keterlibatan dari lembaga lain. Sehingga muncul suatu pertanyaan kritis bahwa bagaimana bisa mekanisme saling mengimbangi dan mengawasi dapat diterapkan apabila dilakukan oleh hanya satu lembaga yang sama? Dengan hanya satu lembaga yang mengelola suatu system, logikanya tidak mungkin ada situasi yang saling mengimbangi dan mengawasi karena segala sesuatunya telah dikelola secara mandiri oleh satu lembaga saja tanpa adanya keterkaitan dengan lembaga negara lainnya. Lebih jauh lagi, situasi seperti ini justru akan menimbulkan pemusatan kekuasaan dalam hal

⁹⁹ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media), hal. 72.

¹⁰⁰ Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen

pembangunan hanya berada pada satu cabang kekuasaan saja yakni Eksekutif. Dengan demikian, dikhawatirkan kegagalan sistem ini akan berdampak kepada pembangunan yang dilakukan hanya berorientasi kepada kepentingan Eksekutif semata. Adanya GBHN justru dalam rangka sebagai penguatan sistem *check and balances*. Kita dapat melihat bahwa dengan adanya haluan negara, secara konseptual rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui MPR sebagai lembaga representasinya dapat mengontrol dan mengimbangi cabang kekuasaan Negara lainnya (khususnya eksekutif).

Pasca perubahan UUD 1945 Jimly Asshiddiqie mengemukakan,¹⁰¹ kedaulatan rakyat Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui MPR, DPR dan DPD. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui DPRD.

Jimly Asshiddiqie juga mengatakan bahwa¹⁰² MPR tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dirubah dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan pun masih memberi “kewenangan” kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan konstitusi, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta melakukan *impeachment* termasuk menyelenggarakan sidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Karena itu, meski kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, bukan berarti MPR setelah perubahan UUD 1945 kehilangan semua

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945.” Makalah Seminar Pembangunan hukum Nasional VIII Tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan” Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Denpasar, 14 – 18 Juli 2003.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 4.

kewenangan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui perubahan UUD 1945 masih sepakat memberikan beberapa kewenangan kepada MPR. Namun, pada perubahan ketiga Pasal 6A UUD 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, rakyat ingin melaksanakannya sendiri dan menarik kewenangan yang pernah diberikan kepada MPR.¹⁰³

Meskipun demikian, Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD dianggap sebagai suatu kewenangan tertinggi yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara. Sebab hanya MPR lah sebagai lembaga permusyawaratan yang berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatsgrundgesetz*). Hukum dasar yang didalamnya mengatur tentang seluruh kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Pada dasarnya GBHN bukan semata-mata berfungsi sebagai arah pembangunan nasional saja, akan tetapi didalamnya terkandung juga mekanisme kontrol kepada Presiden agar membangun sesuai dengan apa yang telah disepakati. Adanya mekanisme ini tentunya akan menstimulus Presiden agar tidak melakukan program pembangunan yang asal-asalan dan sewenang-wenang yang melenceng dari arah yang telah disusun oleh MPR sebagai representasi kehendak rakyat. Lebih lanjut, dengan situasi Presiden yang terus merasa diawasi untuk mengikuti arah pembangunan sesuai dengan GBHN, hal ini akan memotivasi Presiden untuk melakukan pembangunan yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Sebab apabila terbukti menyimpang dari GBHN terdapat sanksi yang tegas berupa *impeachment* kepada Presiden dengan dalih telah melakukan tindakan yang inkonstitusional.

Sejalan dengan hal tersebut, GBHN yang semula hanya berisi tentang dasar pembangunan nasional, agenda jangka panjang, dan pembangunan lima tahun, kini ditambahkan dengan adanya ketentuan sanksi berupa *impeachment*. Apabila Presiden terbukti secara sengaja melanggar GBHN sebagai arah pembangunan yang telah disusun oleh MPR, Presiden dianggap telah melakukan tindakan yang inkonstitusional. Selain itu, munculnya lembaga baru seperti

¹⁰³ *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme impeachment tersebut mempertegas konsepsi Indonesia sebagai suatu Negara hukum yang demokratis. Hadirnya Mahkamah Konstitusi memberikan angin segar dalam mekanisme Impeachment tersebut. Sehingga proses impeachment yang terjadi tidak seperti pada saat sebelum perubahan yang masih terbatas pada alasan politis belaka seperti yang terjadi pada era Presiden Soekarno dan Presiden Abdurahman Wahid. Namun dengan adanya mahkamah konstitusi dalam proses tersebut lebih menekankan pada sebuah proses konstitusional dalam suatu Negara hukum.

Artinya, GBHN sebagai pernyataan kehendak rakyat dapat pula dijadikan sebagai suatu sarana kontrol masyarakat dalam meminta pertanggungjawaban Presiden. Ia merupakan pola pembangunan nasional yang mengejawantahkan tujuan nasional serta berupaya mewujudkan cita-cita Negara Indonesia merdeka. Dengan adanya GBHN, rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui MPR dapat mengontrol dan mengimbangi cabang kekuasaan Negara lainnya (dalam hal ini eksekutif) serta meminta pertanggung jawabannya. Namun tentu dengan tidak mengabaikan prosedur konstitusional yang telah ditetapkan.

Dengan demikian apabila kita amati lebih lanjut, secara substansi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut dinilai masih mengandung banyak kelemahan:

1. RPJP Nasional 2005-2020 sebagaimana ditetapkan dengan UU 17/2007 dalam konsideran menimbang maupun dasar hukum sama sekali tidak menyinggung eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Padahal sesuai Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 disebutkan bahwa TAP MPR VII/MPR/2001 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Dalam Lampiran UU 17/2017 yang berisi dokumen RPJPN memang menyebut TAP MPR VII/MPR/2001 sebagai landasan operasionalnya, namun hal tersebut tidak dilanjutkan dengan mengambil konsep TAP MPR tersebut yang membagi visi Indonesia di masa depan menjadi visi ideal, visi antara (sampai 2020), dan visi lima tahunan.

2. RPJM Nasional sangatlah bersifat *executive centris* yaitu menganggap bahwa peyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif. Padahal dalam UUD 1945 secara nyata disebutkan terdapat lembaga-lembaga negara lainnya yang mewakili cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif yang juga memerlukan haluan dalam menjalankan wewenangnya agar dapat mencapai tujuan pembentukan negara republik Indonesia. Akibatnya cabang-cabang kekuasaan dalam negara seperti tidak terhubung yang satu dengan yang lain dan terkesan berjalan sendiri-sendiri.
3. Dalam penyusunan RPJM Nasional yang disusun Presiden berdasarkan visi dan misinya, kendatipun ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut.
4. Tidak ada akuntabilitas Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan utamanya dalam menjalankan program pembangunan mengingat UUD 1945 sama sekali tidak mengatur alat pertanggungjawaban DPR kepada publik kecuali melalui Pemilu tiap 5 (lima) tahun.
5. Terdapat fakta, bahwa visi, misi dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) terpilih. Maka, dapat terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Tidak ada sanksi hukum yang dapat dijatuhkan kepada Kepala Daerah yang memiliki RPJM Daerah yang tidak sesuai, atau bahkan bertentangan dengan RPJM Nasional yang sudah ditetapkan.
6. Implementasi RPJM Daerah yang tidak sesuai dengan RPJM Nasional dan RPJP Daerah sekalipun sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah apabila dicermati juga tidak memiliki konsekuensi 'pertanggungjawaban' dari Kepala Daerah.

Dapat kita lihat setidaknya terdapat beberapa keunggulan adanya GBHN terhadap sistem ketatanegaraan dibandingkan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN), yakni:

1. Keunggulan instrumental GBHN sebagai dokumen penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan dapat mengkonsolidasi fungsi lembaga negara secara bersamaan agar bersinergis dalam satu desain sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum GBHN, maka ada kepastian ukuran atau parameter dan konsistensi dalam setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah. GBHN dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR untuk selanjutnya dimandatkan kepada Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk dilaksanakan.
3. GBHN secara substantif mengandung penetapan kebijakan nasional tentang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara menyeluruh diberbagai sektor. Semua lembaga negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah harus mengacu pada GBHN di dalam menjalankan fungsinya. Oleh karena itu GBHN dapat menjadi dokumen acuan bagi kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPR, DPD terhadap kinerja Presiden dan DPRD terhadap kepala daerah.
4. GBHN berfungsi sebagai haluan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang dapat menjadi acuan masyarakat untuk berperan serta dalam pemerintahan dan pembangunan, melakukan pengawasan dan menuntut pertanggungjawaban publik (*public accountability*) atas kinerja, tidak saja Presiden dan kepala daerah, akan tetapi juga terhadap para penyelenggara negara di berbagai lembaga negara lainnya.
5. Di dalam GBHN, juga dirumuskan pokok-pokok kebijakan nasional bagi lembaga-lembaga negara kewenangannya bersumber dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar seperti, DPR, DPD, BPK, MA dan MK juga merupakan lembaga pelaksana haluan negara yaitu GBHN. Dengan dirumuskan pula kebijakan pokok lembaga-lembaga negara lainnya makan harmonisasi dan kesinambungan pembangunan dapat berjalan.

Pada akhirnya, secara ideal jikalau dimungkinkan dilakukan amandemen kembali terhadap UUD 1945, sudah seharusnya bahwa reformulasi GBHN masuk kedalam materi perubahan tersebut. Sebagai konsekuensi dari dianutnya prinsip demokrasi kerakyatan yang

tertuang dalam Sila Ke-empat Pancasila, maka sudah sepantasnya-lah kewenangan tersebut melekat pada diri MPR sebagai representasi rakyat Indonesia. Meskipun Presiden dipilih langsung oleh rakyat, penyusunan haluan negara (model GBHN) harus dilaksanakan oleh rakyat. MPR sebagai wujud representasi rakyat Indonesia wajib untuk menyusun dan merumuskan hal itu, sebab esensi berbangsa dan bernegara khususnya di Indonesia ialah terciptanya tujuan nasional yang diwujudkan dalam sebuah mekanisme “gotong royong”.

B. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR

Setelah adanya Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) mengalami perubahan yaitu, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perubahan tersebut MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁰⁴ Kewenangannya pun hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹⁰⁵

Namun, akhir-akhir ini muncul gagasan untuk menguatkan peran MPR, mengembalikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara bahkan akan kembali menggunakan GBHN sebagai arah pembangunan nasional yang dulu menjadi wewenang MPR menetapkannya. Penguatan peran MPR kini sudah mulai nampak dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, dengan cara ini kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan berfungsi sebagai *checks and balances*.

Dalam negara yang demokratis dimana rakyat berhak menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan dan mengawasi

¹⁰⁴ Oleh Philipus M. Hadjon dikatakan bahwa perubahan ketiga (Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945) membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR. Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menggeser doktrin supremasi MPR yang telah menjadikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara secara inkonstitusional. Salmon E.M.Nirahua, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 18 No. 4, Yogyakarta, Oktober 2011, hlm. 587. Dalam hal ini Moh. Mahfud MD menegaskan, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, sebab sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah lembaga negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional saja. Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Cetakan ke 2, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 53.

¹⁰⁵ Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 Setelah Perubahan

kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai bentuk laporan kinerja atas pelaksanaan tugas (progress report) yang diamanatkan melalui UUD dan haluan negara. Selama ini, rakyat tidak pernah mengetahui bagaimana lembaga-lembaga negara yang juga melaksanakan amanat penderitaan rakyat melalui pemilihan langsung telah melakukan tanggung jawabnya masing-masing sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat supaya rakyat mengetahui sejauhmana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejatinya rakyat harus diberikan ruang untuk mendengarkan dan mengevaluasi kinerja kelembagaan pemerintahan atau negara dimana pejabat tersebut bekerja. Diperlukan sebuah forum dalam rangka mengawal proses akuntabilitas publik. Hal ini disebabkan penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara tersebut tidak mungkin disampaikan secara langsung kepada rakyat. Akan tetapi, melalui sebuah sistem perwakilan, yakni dilakukan oleh para penyelenggara negara dan disampaikan dalam sebuah forum permusyawaratan.

MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika*. Kedudukan tersebut akhirnya menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang dianggap tepat untuk mendengarkan laporan kinerja masing-masing lembaga negara. Agenda mendengarkan laporan kinerja ini bisa dilaksanakan melalui forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat yaitu melalui agenda Sidang Tahunan MPR. MPR mengadakan sidang tahunan tentu dalam kapasitasnya untuk menjaga dan memperkuat kedaulatan rakyat.

Pada dasarnya UUD NRITahun 1945 telah menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara”. Dengan frasa “sedikitnya sekali dalam lima tahun” mengandung arti dimungkinkan sekali MPR bersidang

lebih dari sekali dalam lima tahun seperti setiap tahun. Frasa tersebut memiliki kemungkinan untuk diubah sesuai dengan penyelenggaraan sidang MPR sebagai media penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara. Namun demikian, harus ada satu pengertian bahwa sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk menilai atau meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara oleh MPR apalagi sebagai sarana untuk menjatuhkan suatu lembaga negara tertentu, melainkan sidang tahunan ini hanya sebatas media formal prosedural untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga tinggi negara kepada rakyat terkait dengan roadmap pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh setiap lembaga-lembaga tinggi negara.

Ketentuan terkait sidang tahunan ini pun telah diatur dan diakomodir dalam pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR yang menyatakan :

“Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga negara utama (*main state body*) ialah lembaga negara yang masing-masing tugas dan kewenangan tersebut telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. *Main State Body* ini yang terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

Oleh sebab itu, sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR in semata-mata merupakan forum formal untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggung jawaban terhadap rakyat. Dalam artian lain, sidang tahunan MPR ini sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi Negara di Indonesia.

Sidang tahunan MPR merupakan salah satu mekanisme dalam menciptakan penyelenggaraan negara yang akuntabel. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi harus mengetahui kinerja apa saja yang telah dilakukan oleh masing-masing lembaga negara. Oleh karenanya diperlukan sebuah wadah atau forum

untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara. Wadah yang paling tepat untuk forum ini tidak lain adalah MPR sebagai sebuah lembaga Permusyawaratan rakyat.

Akan tetapi dalam faktanya, penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara ini belum sesuai dengan yang diharapkan. Laporan kinerja lembaga negara yang pada awalnya disepakati oleh masing-masing lembaga negara untuk menyampaikan kinerjanya, tetapi hanya diwakili oleh Presiden. Penyebabnya belum ada kesepahaman dalam menafsirkan peraturan MPR No. 1 tahun 2014 tentang tata tertib MPR apakah berlaku mengikat kedalam saja ataukah juga berlaku mengikat keluar terhadap masing-masing lembaga negara. Hal ini juga dipengaruhi belum seragamnya pemahaman tentang kedudukan masing-masing lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta tujuan apa yang hendak dicapai dari sidang tahunan yang akan dilaksanakan.

C. Kewenangan Tafsir Konstitusi

Penafsiran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan menafsirkan; upaya untuk menjelaskan arti sesuatu yang kurang jelas.¹⁰⁶ Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran dapat diartikan sebagai salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁰⁷ Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.¹⁰⁸

Dengan demikian dapat disimpulkan, penafsiran dibutuhkan untuk menyamakan pandangan terhadap kata-kata atau kalimat-kalimat yang dapat menimbulkan multitafsir. Penafsiran dalam bidang hukum umumnya dilakukan sebagai salah satu metode penemuan

¹⁰⁶ KBBI, "Penafsiran", diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penafsiran> pada tanggal 19 Juni 2017.

¹⁰⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 154.

¹⁰⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 273.

hukum dan disebut dengan Penafsiran Hukum. Tidak jarang terdengar suatu pandangan lama yang menyebutkan *in claris non est interpretation* (aturan-aturan yang jelas tidak membutuhkan penafsiran). Pandangan ini merupakan pandangan yang dianut oleh sistem Eropa Kontinental (Civil Law System) yang mengutamakan undang-undang sebagai fondasi utama dalam beracara di bidang hukum.¹⁰⁹

Namun, teks yang tertuang dalam hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan bersifat abstrak dan pasif. Peraturan perundang-undangan disebut abstrak sebab bersifat umum dan disebut pasif sebab tidak akan menimbulkan akibat hukum apabila tidak ada peristiwa konkret yang terjadi.¹¹⁰ Sebagaimana dengan apa yang dikemukakan oleh Achmad Ali:

Barang siapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang menyatakan demikian sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataannya tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasinya terhadap teks tersebut.”¹¹¹

Hal ini pun selaras dengan apa yang dikatakan oleh A. Pitlo bahwa kata-kata apa pun tidak akan pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran.¹¹² Dengan demikian, pemikiran terkait penafsiran hukum saat ini merupakan bantahan terhadap pandangan *in claris non est interpretation* sebagai pandangan yang telah lama dianut oleh sistem Eropa Kontinental (Civil Law System).

Jadi, Penafsiran merupakan suatu metode penemuan hukum untuk memperjelas suatu peraturan yang masih kurang jelas penerapannya. Penafsiran juga dapat disebabkan karena isi peraturan perundang-undangan tidak disusun dalam bentuk yang jelas. Tafsir yang hendak di bahas dalam sub-bab ini merupakan tafsir terhadap UUD NRI 1945, atau dapat disebut sebagai tafsir konstitusi. Menafsirkan undang-undang dasar berarti memberikan arti dari istilah

¹⁰⁹ Yance Arizona, “Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, (skripsi, Universitas Andalas, 2007), hlm. 36.

¹¹⁰ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Bab-Bab tentang Penemuan Hukum, (Yogyakarta: CitraAditya Bakti, 1993), hlm. 12.

¹¹¹ Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum: Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002), hlm. 146.

¹¹² Yance Arizona, Loc. Cit

atau rumusan kalimat dalam pasal-pasal UUD Tahun NRI 1945 dengan cara mendeskripsikannya.

Penafsiran konstitusi muncul sebagai konsekuensi akan adanya kewenangan *constitutional review* yang umumnya dimiliki oleh lembaga peradilan¹¹³. Hal ini disebabkan kewenangan menguji konstitusi mengharuskan suatu lembaga peradilan memahami dan mengetahui terlebih dahulu apa makna dan maksud dari pasal yang akan diujikan.

Jon Ronald, salah seorang senator asal Amerika Serikat yang memiliki intensi yang tinggi terhadap hukum konstitusi telah mengemukakan prinsip-prinsip mengenai penafsiran konstitusi yang dibedakan menjadi 7 (tujuh) prinsip, yakni:¹¹⁴

1. Tekstual

Penafsiran tekstual didasarkan pada kata-kata yang tertuang dalam peraturan tertulis jika kata-kata tersebut memiliki makna yang ambigu. Oleh karena hukum adalah perintah, maka apa yang dikehendaki oleh pembuat hukum. Jika makna dari kata yang digunakan dalam peraturan tersebut telah bergeser sejak diundangkannya peraturan tersebut, maka analisis tekstual yang dilakukan terhadap kata tersebut harusnya dimengerti oleh pembuat undang-undang. Jika dirasa tidak jelas, maka dicari pembuat naskah peraturan yang bersangkutan. Penafsiran ini berangkat dari adagium Latin *a verbis legis non est recedendum*, yang memiliki arti tidak ada perluasan makna kata-kata dalam hukum; dan *noscitur à sociis*, yang memiliki arti bahwa arti dari suatu kata dapat dipastikan dari kata yang bersangkutan.

2. Historikal

Penafsiran historikal tidak didasarkan pada kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan, melainkan didapat dari analisa sejarah perumusan naskah dan ratifikasi peraturan perundang-undangan. Untuk konstitusi dan peraturan perundang-undangan, penafsiran melihat kepada sejarah legislatif, sedangkan untuk keputusan atau maklumat hukum, penafsiran melihat kepada peristiwa/kasus sejarah. Penafsiran ini berangkat dari adagium

¹¹³ Arif Hidayat, “Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan”, *Pandecta* 8, No. 2, (Juli, 2013): hlm. 158-159

¹¹⁴ Jon Ronald, “Principles of Constitutional Interpretation”, The Constitution Society, diakses dari laman http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm pada tanggal 21 Agustus 2017.

Latin *animus hominis est anima scripti*, kehendak atau intensi adalah jiwa dari suatu peraturan.

3. Fungsional

Penafsiran fungsional juga dapat dikatakan sebagai penafsiran struktural. Penafsiran ini didasarkan pada analisa struktur peraturan perundang-undangan dan bagaimana peraturan tersebut berfungsi secara koheren dan harmonis dalam suatu sistem. Penafsiran ini didasarkan pada adagium Latin *nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*, yang memiliki arti bahwa tidak akan ada yang mengerti bagian suatu hal sebelum ia memahami hal tersebut secara keseluruhan.

4. Doktrinal

Penafsiran doktrinal didasarkan pada praktik atau pendapat dari praktisi atau ahli hukum, terutama dalam bidang legislatif, eksekutif, atau preseden yudisial, sesuai dengan doktrin *stare decisis*, yang menganggap bahwa putusan pengadilan tidak hanya menjadi saran, tetapi menjadi preseden yang bersifat normatif. Penafsiran ini berangkat dari beberapa adagium Latin yakni *Argumentum à simili valet in lege*, yang memiliki arti suatu argumen dalam suatu kasus berlaku sebagai hukum; *Consuetudo et communis assuetudo ... interpretatur legem scriptam, si lex sit generalis*, yang memiliki arti tradisi dan kebiasaan menafsirkan hukum yang tertulis, jika hal tersebut adalah hal yang umum; *Cursus curiae est lex curiae*, yang memiliki arti bahwa praktik dalam pengadilan merupakan hukum dalam pengadilan; *Judiciis posterioribus fides est adhibenda*, memiliki arti bahwa keputusan terakhir adalah keputusan yang digunakan; *Res judicata pro veritate accipitur*, suatu putusan dianggap benar.

5. Hati-hati

Penafsiran dengan kehati-hatian didasarkan pada faktor-faktor eksternal dari suatu hukum atau kepentingan para pihak dalam suatu kasus, seperti efisiensi daripada kegiatan pemerintahan, pencegahan terhadap kemunculan kasus-kasus baru, atau pun respon terhadap tekanan politik. Pencegahan atas gangguan terhadap stabilitas praktik lembaga juga merupakan pertimbangan yang menjadi motivasi utama dalam melakukan metode penafsiran ini. Penafsiran ini berasal dari adagium Latin *boni judicis est lites dirimere*, yang berarti hakim yang baik bertugas untuk mencegah proses litigasi.

6. Equitable

Penafsiran ini dapat juga disebut *ethical*. Penafsiran ini didasarkan pada rasa keadilan, menyeimbangkan kepentingan para pihak, dan menentukan mana yang benar, mana yang salah, tanpa memperhatikan apayang telah tercantum dalam suatu peraturan. Umumnya, penafsiran ini digunakan untuk kasus-kasus yang sebelumnya tidak diduga atau diantisipasi oleh pembentuk undang-undang. Penafsiran ini berasal dari adagium Latin *Æquitas est perfecta quaedam ratio quæ jus scriptum interpretatur et emendat; nulla scriptura comprehensa, sed sola ratione consistens*, yang berarti kesamaan adalah alasan terbaik yang menginterpretasikan dan mengamandemen hukum tertulis; dipahami tanpa kodifikasi, tetapi konsisten dengan alasan itu sendiri.

7. Natural

Penafsiran natural didasarkan pada apa yang dibutuhkan atau ada dalam hukum alam, atau mungkin hukum natural manusia, juga pada apa yang mungkin terjadi secara fisik atau ekonomis dalam praktik, atau juga pada hal-hal yang mungkin terjadi. Penafsiran ini berangkat dari beberapa adagium Latin, yakni: *Jura naturæ sunt immutabilia*, yang berarti hukum alam tidak dapat diubah; *Impossibile nulla obligatio est*, tidak ada kewajiban untuk melaksanakan hal yang tidak mungkin/mustahil; *Lex non cogit ad impossibilia*, yang berarti hukum tidak memaksakan hal-hal yang mustahil; *Lex neminem cogit ad vana seu inutilia peragenda*, yang berarti hukum tidak membutuhkan seseorang untuk melakukan hal yang sia-sia; dan *Legibus sumptis desinentibus, lege naturæ utendum est*, yang berarti jika hukum suatu negara telah merosot, maka seseorang harus bertindak berdasarkan hukum alam.

Dari 7 (tujuh) prinsip di atas, penafsiran tekstual, historikal, dan fungsional adalah metode-metode untuk penafsiran konstitusi tertulis tingkat pemerintah; dan penafsiran historikal dan fungsional lebih terfokus kepada konstruksi hukum dibanding penafsiran. Kemudian untuk natural sendiri lebih condong kepada konstruksi hukum tidak tertulis seperti hukum alam atau hukum dalam masyarakat. Terkait kehati-hatian dan kesamaan (equity), umumnya digunakan hanya sebatas untuk dipertimbangkan, bukan untuk menjadi suatu argumen dalam putusan yang bersifat preseden.¹¹⁵

¹¹⁵ Ibid

Terdapat 3 (tiga) pendekatan terkait interpretasi yakni:

1. Mencari kehendak original
Pendekatan ini mengharuskan suatu penafsiran untuk menemukan kehendak awal diciptakannya dan disusunnya kata-kata dalam suatu peraturan oleh pembentuk undang-undang. Penafsiran ini bertujuan untuk mencari lebih dalam apa yang sesungguhnya diharapkan oleh pembentuk undang-undang yang tertuang dalam kata-kata dalam suatu peraturan yang dapat berupa kehendak motivasional ataupun kehendak fungsional
2. Mencari makna orisinal yang umum
Makna yang dimaksud adalah makna kata yang digunakan dan dipahami oleh pembentuk undang-undang dan merupakan kata yang dipahami secara umum dan luas di bidang hukum bukan kata-kata yang dipahami secara gamblang dalam percakapan sehari-hari.
3. Menggunakan peraturan untuk melakukan interpretasi yang disetujui oleh pembentuk hukum.
Jika memang pembentuk undang-undang telah menentukan metode penafsiran suatu produk hukum, maka metode tersebut harus dipatuhi dan digunakan.

Dari banyaknya variasi metode penafsiran yang dikemukakan oleh para ahli diatas, pada hakikatnya metode penafsiran konstitusi ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu: metode penafsiran originalism, yang menggunakan pendekatan original intent (termasuk pendekatan historis) terhadap norma-norma hukum konstitusi, dan non originalism. Dalam praktiknya, metode penafsiran mana yang akan dipilih dan digunakan oleh hakim dalam menghadapi perkara-perkara hukumnya, pada akhirnya berpulang pada hakim. Hakim dalam konteks ini memiliki kebebasan untuk memilih berdasarkan keyakinan hukumnya. hingga kini tidak ada ketentuan atau aturan yang mengharuskan hakim hanya menggunakan salah satu metode penafsiran tertentu saja. Pemilihan dan penggunaan metode interpretasi merupakan otonomi atau kemerdekaan hakim dalam penemuan hukum.

Dari dua kelompok besar jenis interpretasi dalam menafsirkan Konstitusi diatas, metode penafsiran originalism itu sendiri sebenarnya dikuasai oleh lembaga tinggi MPR. Sebelum

amandemen konstitusi pun kewenangan untuk mengganti, menambah, mengurangi, membuat dan menghapus sebagian maupun seluruhnya ada di tangan MPR, maka dari itu MPR disebut sebagai lembaga konstitutif. Namun kewenangan dan kemampuannya berkaitan dengan konstitusi telah sebagian beralih ke lembaga MK terutama dalam kapabilitasnya menafsirkan konstitusi. Penulis yakin bahwa sudah sepatutnya MPR kembali memiliki kemampuan untuk menafsirkan konstitusi sebagai lembaga yang paham dalam melakukan metode interpretasi *originalism* dengan melihat *original intent*-nya. Karena tentu permasalahan konstitusi yang ada saat ini dan masa depan akan selalu membutuhkan penafsiran-penafsiran *originalism* agar konstitusi kita kuat dan tidak kehilangan jati diri di tengah lautan globalisasi dunia.

Salah satu mekanisme yang dapat dilakukan dalam penegasan kewenangan penafsiran konstitusi oleh MPR adalah menjadikan MPR sebagai pihak terkait dalam sidang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam peradilan Mahkamah Konstitusi. Keterangan pihak MPR akan menjadi pertimbangan hakim konstitusi dari segi penafsiran *originalism*. Masuknya MPR ke dalam sidang MK ini menjadi kewenangan MPR jika melihat adanya sesuatu yang harus disampaikan dalam perkembangan persidangannya. Sehingga ini bukan merupakan suatu kewajiban melainkan suatu pilihan jika MPR melihat adanya suatu urgensi untuk masuk menjadi pihak dalam persidangan. Dengan mekanisme ini, kita dapat memastikan bahwa putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang matang, holistik dan komprehensif dengan mempertimbangkan segala aspek yang relevan dari segala pihak yang ada.

Kebutuhan akan kewenangan MPR dalam melakukan tafsir konstitusi dewasa ini sangat diperlukan. Kewenangan ini dimaksudkan untuk melengkapi dan memperkuat prinsip saling mengawal dan mengimbangi (*check and balances*) antara masing-masing cabang kekuasaan Negara. Sebab, bukan tidak mungkin apabila dalam memberikan putusan (*vonnis*) hakim bertindak secara sewenang-wenang. Oleh karenanya diperlukan suatu mekanisme yang mencegah penyalahgunaan wewenang Hakim Konstitusi, yakni dengan menyerahkan wewenang penafsiran konstitusi

kepada MPR. Namun, penafsiran MPR hanya menjadi pertimbangan dalam penalaran Hakim Konstitusi untuk memutus dan mengadili perkara khusus terkait perkara *judicial review*. Sebagai lembaga yang menyusun UUD NRI 1945 sudah seharusnya MPR pun dimintai penafsirannya atas produk hukum yang telah ia buat agar hakim dapat lebih mendalami maksud yang tersirat maupun yang tersurat di setiap Pasal konstitusi.

Memang pada dasarnya sebagai bentuk independensi peradilan, Hakim Konstitusi hanya tunduk pada hukum dan keadilan, karena kemandirian suatu lembaga peradilan merupakan prinsip utama negara demokrasi dan Negara hukum.¹¹⁶ Mahkamah Konstitusi lah yang mempunyai kewenangan dalam melakukan penafsiran terhadap konstitusi dalam perkara *judicial review*. Akan tetapi patut disimak pula pentingnya perhatian lebih terhadap interpretasi terhadap konstitusi oleh cabang kekuasaan lain melalui *judicial deference* untuk mencegah terjadinya putusan-putusan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang sangat menyimpang dari konstitusi. Disinilah peran MPR sebagai lembaga pembentuk konstitusi untuk melakukan penafsiran tentang makna *original intent* yang sesungguhnya dari Pasal-Pasal yang tercantum dalam Konstitusi.

Bahkan adanya penafsiran tunggal dalam penafsiran konstitusi secara luas oleh hakim, ditentang keras oleh para pakar. Jaksa Agung Amerika Serikat, Edffuwin Meese III, pada tahun 1985, dengan sangat keras mengkritik para hakim yang menafsirkan konstitusi secara luas. Meese menyatakan:

‘The original meaning of constitutional provisions and status, provided, the only reliable guide for judgement. Judges would once again decide case not on the basis of their views of ‘sound public policy’ or ‘ideological predilections’, but rather with principle restraint that recognized the importance of judicial deference to the political branches at both the national and state levels of government (Arti yang orisinil dari ketentuan-ketentuan dan status konstitusi adalah pedoman yang paling dapat diandalkan untuk peradilan.

¹¹⁶ Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: MK RI, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Yayasan TIFA, 2004), hlm. 121.

Hakim sekali lagi bukan memutus perkara berdasarkan pandangan mereka terhadap kebijakan publik atau ketertarikan terhadap suatu ideology, tetapi melalui prinsip mengekang (restraint) dengan memperhatikan pentingnya judicial deference terhadap cabang-cabang kekuasaan politik baik ditingkat pemerintah nasional maupun lokal).¹¹⁷

Oleh karenanya, masyarakat harus lebih awas terhadap kewenangan MK sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman yang dapat melakukan tafsir konstitusional. Sebab, pada dasarnya kewenangan untuk mengadili, dan memutus perkara khususnya dalam perkara judicial review hanya berada pada lembaga kekuasaan kehakiman (MK). Namun, agar putusan tersebut menjadi putusan yang matang, komprehensif dan holistic, sudah seharusnya MK meminta penafsiran konstitusional kepada MPR dan melakukan penalaran hukum dari penafsiran-penafsiran selain penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MK.

Dalam perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dipandang perlu untuk mendengarkan keterangan dari pihak-pihak tersebut. Pasal 25 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, dikemukakan lebih lanjut tentang yang dimaksud dengan keterangan Presiden, yaitu: "... keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari Menteri-Menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait." Sedangkan yang dimaksud dengan Keterangan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian UU adalah: "... keterangan resmi DPR baik secara lisan maupun tertulis yang berisi fakta-fakta yang terjadi pada saat pembahasan dan/atau risalah yang berkenaan dengan pokok perkara." Keterangan tersebut diperlukan agar Mahkamah Konstitusi mendapatkan keterangan lebih mendalam mengenai latar belakang serta maksud dari materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji, atau pun hubungan

¹¹⁷ Ibid. hal 38-39

antara ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tersebut dengan ayat, pasal, dan/atau bagian lainnya sehingga didapatkan makna yang utuh.¹¹⁸ Pun demikian seharusnya, agar mendapatkan lebih dalam terkait latar belakang, maupun materi muatan terkait UUD 1945 agar didapatkan pula makna utuh konstitusi, dibutuhkan penafsiran dari pembuatnya yakni MPR.

Produk hukum yang dibuat oleh wakil rakyat pun tidak luput dari kesalahan. Banyak peraturan, baik yang secara nyata ataupun hanya berpotensi, merugikan hak konstitusional rakyat. Sehingga Mahkamah Konstitusi hadir sebagai sarana mengadu. Mahkamah Konstitusi menafsirkan konstitusi dan melihat apakah undang-undang yang bersangkutan bersifat inkonstitusional atau tidak.

Penitikberatan tafsir oleh legislatif ataupun hakim umumnya terlihat dari sistem hukum yang dianut suatu negara. Umumnya, *Civil Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law creation* atau legislator, sedangkan *Common Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law application* atau peran hakim.¹¹⁹ Sehingga melihat kepada Indonesia yang menganut *Civil Law System*, seharusnya Indonesia lebih menitikberatkan kekuasaan tafsir oleh legislator, dikarenakan *Civil Law System* mendasarkan undang-undang sebagai sumber hukum utama, sementara negara-negara yang menganut *Common Law System* mendasarkan yurisprudensi hakim sebagai sumber hukum mereka. Namun, hingga detik ini, kajian-kajian ilmu hukum di Indonesia lebih berkonsentrasi pada kekuasaan tafsir peradilan (hakim) daripada kekuasaan tafsir para pembuat kebijakan (legislator)¹²⁰

Selain itu, patut diingat pula diingat kembali bahwa Indonesia dalam sila keempat Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” telah jelas menggambarkan kondisi demokrasi di Indonesia, yakni demokrasi keterwakilan. Kristalisasi daripada demokrasi keterwakilan tersebut adalah dengan

¹¹⁸ Hal ini tercantum dalam Pasal 54 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 122.

¹¹⁹ R. Herlambang Perdana Wiratraman, “Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum” dalam Donny Donardono (ed.), *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: HuMa, 2007), hlm. 68.

¹²⁰ *Ibid.* hal 39

dibentuknya MPR sebagai wakil rakyat. Oleh karena Indonesia sebagai negara demokrasi menjunjung tinggi kedaulatan di tangan rakyat, maka seharusnya wakil-wakil rakyat yang terpilih untuk duduk di kursi MPR memiliki suatu kewenangan yang mampu memberikan pengaruh dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Kembali kepada kewenangan tafsir konstitusional yang dimiliki MK sebagai *the sole judicial interpreter of the constitution*, maka dapat dilihat suatu proses mengesampingkan suara rakyat dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 itu sendiri. Sebab proses legislasi yang melibatkan wakil rakyat dapat dengan mudah dibatalkan atau bahkan diubah norma-norma di dalamnya menjadi norma baru melalui putusan bersyarat (*conditionally constitutional* dan *conditionally unconstitutional*) oleh MK.

Dengan demikian, penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR sebagai perwakilan rakyat dalam negara yang demokratis ini diharapkan mampu menghilangkan unsur subjektivitas MK dalam memutus perkara yang berkaitan dengan diri MK sendiri, baik terhadap kewenangan MK maupun terhadap Hakim Konstitusi. Namun, kewenangan untuk melakukan penalaran dan memutus serta mengadili perkara tersebut tetap berada di tangan MK.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amelia, Z. (2013). *Model Kawal Imbang (Check and Balances)*. Semarang: UIN Semarang.
- Arto, A. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshidiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: PSHTN.
- Asshidiqie, J. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press.
- Asshidiqie, J. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshidiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshidiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshidiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshidiqie, J. (2007, Juni 3). *Gagasan Negara hukum Indonesia*. Dipetik Maret 21, 2017, dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
- Asshidiqie, J. (2009). *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshidiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Asshidiqie, J. (t.thn.). *Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi vs Ekokrasi*.
- Asshidiqie, J. (t.thn.). *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Dipetik maret 21, 2017, dari http://jimly.com/makalah/namafile/135/konsep_negara_hukum_Indonesia.pdf.
- Basarah, A. (2017). *Bung Karno, Islam dan Pancasila*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiharjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Busroh, A. D. (1990). *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Chaidir, E. (2008). *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Total Media.
- Damanik, K. I. (2011). *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.

- Fadjar, A. M. (2006). *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Ghafar, J. M. (2012). *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ghafar, J. M. (2015, maret). *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Dipetik Juli 24, 2017, dari http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2015/03/Lembaga_negara_pasca_perubahan_UUD_1945.pdf.
- Ghofar, A. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana.
- Harman, L. M. (1989). *Hak Rakyat Atas Pembangunan; 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia*. Jakarta: YLBHI dan FNS.
- Huda, N. (2006). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Huda, N. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrayana, D. (2001). *Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden*. Yogyakarta.
- Isra, S. (2013). *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Isra, S. (2014). Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Konstitusi*, 116.
- Iswara, F. (1974). *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta.
- Juanda. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*. Bandung: Alumni.
- Kansil, C. K. (1984). *Hukum Tata Negara RI jilid 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Laski, H. J. (1938). *A Grammar of Politics*. London: Geroge Allen& Unwim Ltd.
- Latief, F. R. (t.thn.). *Lembaga-lembaga Negara "Check And Balances System"*. Dipetik Desember 28, 2016, dari http://academia.edu/9639370/prinsip_checks_and_balances_pada_lembaga_Negara_at_BULLET_Esensi_Checks_and_Balances.
- Leopold, P. J. (2001). *Constitutional and Adminstrative Law*. London: Sweet&maxwell.
- Lijphart, A. (2002). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Lubis, M. (2008). *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Ludwikowski, R. (2008). Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil law Melting Pot. *Boston University International law journal*, 29.
- M.D, M. (2000). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

- M.D, M. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : LP3ES.
- Manan, B. (2003). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2006). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2012). *Membedah UUD 1945. Cetakan Pertama*. Malang: Tim UB Press.
- Manan, B. M. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Marshall, G. (1971). *Constitutional Theory*. Claredon: Oxford University Press.
- Melva, W. (2013). *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*. Bandar Lampung: B.E Press.
- Mertokusumo, S. (1971). *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*. Bandung: Kilat Maju.
- Muslimin, A. (1986). *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Nurcholis, H. (2005). *Teori dan Pemerintahan dan otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Pakpahan, M. (2010). *Ilmu Negara dan Politik*. Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera.
- Palguna, I. D. (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan, H. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- (1995). *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 22 Mei-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Rofiqi, Z. (2010). *Hukum Rancangan Klasik Untuk Membangun Masyarakat Merdeka*. Jakarta dan Kuala Lumpur: Freedom Institute dan akademia merdeka.
- Rusnan. (2013). Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. *Jurnal Hukum Jatiswara*, 84.
- Satriawan, I. (2012). *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Mahkamah Konstitusi.
- Siradjudin. (2006). *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sitepu, P. (2012). *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soekarno. (1964). *Dibawah Bendera Revolusi jilid II*. Jakarta: Panitia Penerbit H. Muallif Nasution.
- Soemantri, S. (1984). *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Soemitro, R. (1976). *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Bandung: cresco.
- Sudarmo, S. M. (1997). *Peralihan Kekuasaan:kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* . Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sunny, I. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Syaukani, A. G. (2009). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* . Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjitrosoedibyo, R. d. (1971). *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Tutik, T. T. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.
- Yasir, A. (2008). *Hukum Perundang-undangan Cetakam Pertama*. lampung: Lembaga Penelitian Universitas lampung.
- Yuhana, A. (2009). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokus media.

