



NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA UNIVERSITAS GADJAH MADA



**BADAN  
PENGAJIAN  
MPR RI**

Tahun 2019

**2019**



**NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT  
MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR  
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA  
UNIVERSITAS GADJAH MADA**



**Badan  
Pengajian  
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR  
Tahun 2019  
Universitas Gadjah Mada**

**NASKAH AKADEMIK  
TENTANG  
MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM  
KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM  
INDONESIA**

**UNIVERSITAS GADJAH MADA**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2019**

**NASKAH AKADEMIK**

**TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM  
KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**Cetakan Pertama, September 2019**

**PENASEHAT**

**PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI**

Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS

Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

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

Martin Hutabarat, S.H.

Ir. H. Tifatul Sembiring

**PENGARAH**

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

**PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**EDITOR**

Roosiah Yuniarsih, Tommy Andana, Siti Aminah,

Wahyu Fitri Riyanto, Pradita Devis Dukarno, dan Otto Trengginas Setiawan

**TIM PENYUSUN**

Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR  
(Materi Lomba *Constitutional Drafting* MPR Tahun 2019)

**ISBN**

.....

**Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI**



**Sambutan**  
**Kepala Biro Pengkajian MPR RI**

Buku Naskah Akademik tentang Memperkuat Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia, merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi finalis *Constitutional Drafting* pada Pekan Konstitusi Tahun 2019. Para finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa fakultas hukum pada Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, Universitas Pelita Harapan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, dan Institut Agama Islam Negeri Tulungagung.

Buku ini penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Karena itu dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi Buku ini asli tidak diubah, beberapa koreksi dan revisi redaksional telah dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan para finalis *Constitutional Drafting* Pekan Konstitusi Tahun 2019.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

**Kepala Biro Pengkajian,**

22

**Drs. Yana Indrawan, M.Si.**



## **Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI**

Pelaksanaan *Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada Pekan Konstitusi Tahun 2019 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, *Constitutional Drafting* 2019 sejalan dengan tugas MPR yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah *constitutional drafting* yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Constitutional Drafting* 2019 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media atau sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai “Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat”. Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat

melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaraan *Constitutional Drafting* 2019 ini akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

**Sekretaris Jenderal MPR RI,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', with a long horizontal stroke extending to the right.

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



Sambutan  
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup, the living constitution.

Sesungguhnya konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan Constitutional Drafting dalam rangkaian Pekan Konstitusi Tahun 2019 merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya.

Constitutional Drafting 2019 merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak dicapai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para finalis Constitutional Drafting 2019, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati. Semoga penerbitan dokumentasi naskah Constitutional Drafting 2019 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainnya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

*Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.*

#### **PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI**

Ketua,



**dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS**

Wakil Ketua,



**Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO**  
Wakil Ketua,

**MARTIN HUTABARAT, S.H.**

Wakil Ketua,



**RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM**  
Wakil Ketua,

**Ir. H. TIFATUL SEMBIRING**



## DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| HALAMAN JUDUL .....   | i   |
| SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGAJIAN MPR RI .....   | iii |
| SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI.....  | v   |
| SAMBUTAN BADAN PENGAJIAN MPR RI.....  | vii |
| DAFTAR ISI .....  | ix  |
| DAFTAR TABEL.....   | xi  |
| DAFTAR GAMBAR .....   | xii |
| BAB I PENDAHULUAN .....   | 1   |
| A. Latar Belakang.....  | 1   |
| B. Identifikasi Masalah .....   | 10  |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....   | 11  |
| D. Metode Penelitian .....  | 11  |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....  | 15  |
| A. Kajian Teoritis.....   | 15  |
| 1. Teori Konstitusi.....  | 15  |
| 2. Teori Lembaga Negara .....   | 23  |
| 3. Teori Sistem Pemerintahan.....   | 31  |
| 4. Teori Perundangan-undangan .....   | 42  |
| 5. Teori Kedaulatan .....   | 48  |
| B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan<br>Penyusunan Norma.....  | 51  |
| C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang<br>ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat .....                      | 54  |
| 1. Perubahan Paradigma Kelembagaan MPR Pasca<br>Perubahan UUD 1945 .....  | 54  |
| 2. Implementasi Makna Permusyawaratan/Perwakilan<br>Dalam Sila Keempat Pancasila.....   | 69  |
| 3. Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Negara .....   | 77  |
| 4. Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS .....   | 87  |
| 5. Pengujian Peraturan Perundang-undangan .....   | 109 |
| D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang<br>Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek<br>Kehidupan Masyarakat ..... | 122 |
| 1. Perwakilan Golongan dalam Susunan MPR.....   | 122 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Re-Eksistensi Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS .....   | 125 |
| 3. Sidang Tahunan .....   | 135 |
| 4. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Konstitusi .....  | 137 |
| 5. Praktik Penyelenggaraan di Negara Lain.....  | 140 |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PASAL-PASAL UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERKAIT ..                             |     |
| A. Evaluasi dan Analisis Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 .....   | 155 |
| B. Evaluasi dan Analisis Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 .....   | 155 |
| C. Evaluasi dan Analisis Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945.....  | 177 |
| D. Evaluasi dan Analisis Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 .....   | 166 |
| E. Evaluasi dan Analisis Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 .....   | 193 |
| F. Evaluasi dan Analisis Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945.....  | 201 |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....  |     |
| A. Landasan Filosofis.....  | 221 |
| B. Landasan Sosiologis .....  | 221 |
| C. Landasan Yuridis .....   | 223 |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945..... |     |
| A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....  | 233 |
| B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....                                 | 233 |
| C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....                                   | 236 |
| BAB VI PENUTUP .....  |     |
| A. Simpulan .....   | 241 |
| B. Saran .....  | 241 |
| DAFTAR PUSTAKA.....   | 245 |
| LAMPIRAN.....   | 261 |

## DAFTAR TABEL

|                 |  |     |
|-----------------|--|-----|
| <b>Tabel 1</b>  | Perbandingan Susunan, Kedudukan, Susunan Keanggotaan, dan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945..... | 57  |
| <b>Tabel 2</b>  | Produk SPPN berdasarkan UU SPPN.....   | 81  |
| <b>Tabel 3</b>  | Materi Muatan Ketetapan MPR.....   | 93  |
| <b>Tabel 4</b>  | Dinamika Hierarki Peraturan Perundang-Undangan....   | 95  |
| <b>Tabel 5</b>  | Status Keberlakuan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Berdasarkan Pasal 2 TAP MPR No.1/MPR/2003.....                   | 98  |
| <b>Tabel 6</b>  | Status Keberlakuan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Berdasarkan Pasal 4 TAP MPR No 1/MPR/2003.....                   | 105 |
| <b>Tabel 7</b>  | Kewenangan Perwakilan Golongan.....  | 125 |
| <b>Tabel 8</b>  | Matriks Perbandingan MPR Terdahulu dan Golongan Ketetapan MPR yang Baru.....   | 128 |
| <b>Tabel 9</b>  | Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.....  | 138 |
| <b>Tabel 10</b> | Perbandingan U.S. Senate dengan U.S. House of Representative.....  | 142 |
| <b>Tabel 11</b> | Perbandingan House of Lords dan House of Commons..   | 144 |
| <b>Tabel 12</b> | Storting Norwegia.....   | 146 |
| <b>Tabel 13</b> | Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.....   | 158 |
| <b>Tabel 14</b> | Perubahan Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.....   | 159 |
| <b>Tabel 15</b> | Perubahan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.....  | 166 |
| <b>Tabel 16</b> | Perubahan Kewenangan Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945.....   | 186 |
| <b>Tabel 17</b> | Data Keadaan Perkara Periode 2004-2016.....  | 188 |
| <b>Tabel 18</b> | Hierarki Perundang-Undangan.....   | 207 |

## DAFTAR GAMBAR

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| <b>Bagan 1</b> | Kedudukan Perwakilan Golongan dalam MPR.....                      | 123 |
| <b>Bagan 2</b> | Konsep Produk Hukum MPR yang Ditawarkan.....                      | 126 |
| <b>Bagan 3</b> | Proses Tata Cara Pembentukan Peraturan<br>Negara.....             | 132 |
| <b>Bagan 4</b> | Pelaksanaan Sidang Tahunan.....                                   | 135 |
| <b>Bagan 5</b> | Proses Pembentukan Undang-Undang di Amerika<br>Serikat.....       | 143 |
| <b>Bagan 6</b> | Proses Pembentukan Undang-Undang oleh<br>Parlemen<br>Inggris..... | 145 |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Prinsip kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya diturunkan melalui sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi. Konstitusi Indonesia telah mengalami empat kali perubahan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Perubahan UUD NRI Tahun 1945<sup>1</sup> memberikan dampak yang fundamental bagi sistem ketatanegaraan, terutama pada posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya.<sup>2</sup>

Menurut naskah asli UUD NRI Tahun 1945, MPR adalah lembaga tertinggi negara sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).<sup>3</sup> MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara sesuai garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR, dengan kata lain Presiden adalah mandataris dari MPR.<sup>4</sup> Kemudian, pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR bukan lagi manifestasi dari rakyat dan bukan *locus of power*.<sup>5</sup> Artinya, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai sumber kekuasaan negara tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

<sup>2</sup> Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Yuridis*, Volume 5, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 2.

<sup>3</sup> Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Abdi Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, hlm. 20.

lembaga negara lainnya.<sup>6</sup> Empat kali Perubahan UUD NRI Tahun 1945 memiliki konsep yang sejalan dengan teori *trias politica* Montesquieu mengenai *separation of power*, yang mana tidak menitikberatkan kekuatan pada satu lembaga semata.<sup>7</sup> *Separation of power* berpedoman bahwa kekuasaan tidak diserahkan kepada institusi yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>8</sup> Adanya pemisahan kekuasaan dengan konsep lembaga tinggi negara yang sederajat, maka memerlukan sistem pengawasan, yaitu prinsip saling mengendalikan dan saling mengimbangi (*checks and balances*), hal ini bertujuan membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan.<sup>9</sup>

Hal ini membuktikan bahwa Perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa semangat sistem pemerintahan presidensiil melalui rekonstruksi kewenangan konstitusional MPR yang tidak lagi memiliki supremasi kekuasaan. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 berimplikasi bahwa Presiden tidak lagi berperan sebagai mandataris MPR, akan tetapi bertanggungjawab secara langsung pada rakyat, serta Presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.<sup>10</sup> Hal ini sebagaimana karakteristik sistem pemerintahan presidensiil yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney antara lain: (1) eksekutif adalah Presiden yang dipilih oleh rakyat dalam masa jabatan tertentu; (2) kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara; (3) Presiden mengangkat menteri yang menjadi bawahannya; (4) eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi; (5) Presiden tidak dapat membubarkan majelis; (6) eksekutif bertanggung jawab

---

<sup>6</sup> Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3, Nomor 2, 2016, hlm. 3.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm. 22 -24.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 152.

<sup>9</sup> Efi Yulistyowati, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesias: Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, Nomor 2, 2016, hlm. 329.

<sup>10</sup> Ngesty Handayani, "Kajian Kritis Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *UMM Institutional Repository*, 4 Juni 2012.

langsung pada pemilih; dan (7) tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.<sup>11</sup>

Karakteristik tersebut relevan dengan sistem pemerintahan yang ada di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, bahwa: (1) Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;<sup>12</sup> (2) MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat,<sup>13</sup> sehingga menyebabkan Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR; (3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD;<sup>14</sup> (4) Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);<sup>15</sup> dan (5) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang (RUU).<sup>16</sup>

Sistem pemerintahan presidensiil yang dianut pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa dampak pada kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Kedudukan MPR tidak lagi menjadi sebuah lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR berdasarkan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 adalah: (1) berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan (3) berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.<sup>17</sup> Perubahan wewenang tersebut secara tidak langsung berpengaruh terhadap kedudukan dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR (selanjutnya disebut Ketetapan MPR dan disingkat TAP MPR), dikarenakan MPR tidak lagi berwenang untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur keluar (*regeling*) semenjak

---

<sup>11</sup> Douglas V. Verney dalam Arend Lipjhart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Parliamentary versus Presidential Government)*, Disadur oleh Ibrahim R. Ed, 2012, PT. Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36-50.

<sup>12</sup> *Vide* Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>13</sup> *Vide* Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>14</sup> *Vide* Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>15</sup> *Vide* Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>16</sup> *Vide* Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>17</sup> *Vide* Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

hapusnya kewenangan membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai reaksi terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan MPR ini, serta didasarkan pada perintah yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, maka dibentuklah Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002,<sup>18</sup> yang mana mengelompokkan TAP MPR menjadi: (1) tidak berlaku;<sup>19</sup> (2) tetap berlaku dengan ketentuan tertentu;<sup>20</sup> (3) tetap berlaku dengan ketentuan sampai terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;<sup>21</sup> (4) tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang;<sup>22</sup> (5) masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan yang baru oleh MPR RI hasil Pemilu 2004;<sup>23</sup> dan (6) TAP MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat *einmalig (final)*, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.<sup>24</sup>

Materi muatan TAP MPR, pada hakikatnya sangat dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, dimana MPR sebagai lembaga supremasi bebas membentuk produk hukum baik itu bersifat *beschikking* ataupun *regeling*. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan kesewenang-wenangan karena tidak ada pengaturan yang jelas mengenai materi muatan TAP MPR. Penyelewengan tersebut nampak pada dibentuknya TAP MPRS Nomor III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur Hidup yang bertentangan dengan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden selama 5 (lima) tahun.<sup>25</sup> Selain itu, juga

---

<sup>18</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 59.

<sup>19</sup> *Vide* Pasal 1 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>20</sup> *Vide* Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>21</sup> *Vide* Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>22</sup> *Vide* Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>23</sup> *Vide* Pasal 5 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>24</sup> *Vide* Pasal 6 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003.

<sup>25</sup> Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali."



nampak pada dibentuknya TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945, karena dalam ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945 tidak ada keharusan untuk mengadakan referendum.

Kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengalami dinamika sesudah Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka kedudukan TAP MPR kembali diletakkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dengan alasan yuridis terdapat 3 (tiga) ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan,<sup>26</sup> dan 11 (sebelas) ketetapan yang masih berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang.<sup>27</sup>

TAP MPR yang masih berlaku tersebut saat ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang, sehingga memiliki sifat untuk dapat dijadikan sebagai landasan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat dua persoalan mendasar bagi materi dan status hukum TAP MPR dan TAP MPR:

- a. Mengenai materi muatan dalam TAP MPR tersebut masih relevan atau tidak dengan perkembangan masyarakat dan negara, serta perkembangan kondisi hukum dan ketatanegaraan;
- b. Mengenai idealkah kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang menempati posisi dibawah UUD dan diatas UU apabila memiliki materi muatan seperti dalam *status quo*.

---

<sup>26</sup> Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

<sup>27</sup> Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Sehubungan dengan persoalan mendasar tersebut, maka perlu dilakukan suatu upaya untuk memperjelas dan memperkuat kedudukan dan status hukum TAP MPR sehingga dapat dijadikan sebagai payung hukum yang sempurna. Artinya, TAP MPR mengikat baik secara formil dan materil, serta konsepnya sebagai *staatgrundgesetz* dapat benar-benar terwujud. Menurut Maria Farida, TAP MPR merupakan *staatgrundgesetz* (aturan dasar) yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara.<sup>28</sup> Upaya memperjelas dan memperkuat materi dan status hukum TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia dapat dilakukan melalui penguatan kelembagaan MPR, penguatan kewenangan MPR, re-eksistensi dan rekonstruksi produk hukum yang dikeluarkan MPR, serta mereformasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk pengujian TAP MPR.

1. Melalui kelembagaan MPR. Keanggotaan MPR sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Anggota DPR dimaksudkan sebagai *political representation*, utusan daerah sebagai *regional representation*, dan utusan golongan sebagai *functional representation*.<sup>29</sup> Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.<sup>30</sup> Sistem perwakilan fungsional itu dimaksudkan untuk mengatasi ataupun menutupi kelemahan sistem politik atau sistem perwakilan politik. Utusan Daerah dan Utusan Golongan bukan merupakan lembaga tersendiri, namun merupakan komponen keanggotaan MPR di samping anggota DPR. Sehingga, kontruksi kelembagaan MPR pada UUD NRI

---

<sup>28</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 100.

<sup>29</sup> Tomi Agustian, "Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014", *Lex Renaissance*, Volume 1, Nomor 1, 2016, hlm. 16.

<sup>30</sup> Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, P.T. Alumni, Bandung, hlm. 145.

Tahun 1945 dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat, karena unsur anggotanya dapat mencerminkan dan mewakili keseluruhan rakyat Indonesia.<sup>31</sup> Komposisi MPR sekarang ini pada praktiknya dilekati oleh berbagai hegemoni politik. Hal ini tentu saja membutuhkan pengkajian lebih mendalam mengenai komposisi terbaik MPR untuk memenuhi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan yang representatif. Lembaga yang representatif diperlukan guna mencapai unsur demokratis dengan tersampainya kehendak rakyat.

2. Melalui penguatan kewenangan MPR dalam membentuk GBHN. Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan GBHN, yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan. Padahal, haluan negara memiliki peran penting dalam realisasi sistem kesatuan perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Dengan hilangnya wewenang MPR dalam membentuk GBHN, hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pembangunan negara oleh eksekutif tidak melibatkan unsur legislatif, yang padahal sangat diperlukan sebagai cerminan dari kehendak rakyat.
3. Melalui penguatan kewenangan MPR sebagai lembaga permusyawaratan. Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebabkan kewenangan MPR tereduksi, maka secara tidak langsung berimplikasi pada kurangnya pengawasan pada kinerja lembaga negara yang secara langsung bertanggung jawab pada rakyat dengan berlandaskan konstitusi. Sehingga, diperlukannya suatu wadah pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat sebagai bentuk akuntabilitas publik. Muara pertanggungjawaban tersebut dapat dituangkan dalam suatu wadah untuk dijabarkan lebih jelas kepada rakyat. Sehingga, pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara tersebut memenuhi unsur dari sebuah negara demokrasi. Hal inilah celah yang dapat diambil oleh MPR untuk menguatkan fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan.

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, 2003, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 38.

Bentuk pertanggungjawaban ini tentulah yang perlu dikaji secara mendalam guna menciptakan sistem pertanggungjawaban yang sesuai dengan prinsip *good governance*.

4. Melalui re-eksistensi dan rekonstruksi produk hukum yang dikeluarkan MPR. Sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki MPR, maka setiap tindakan hukumnya perlu dituangkan dalam produk hukum sebagai legalisasi. Pentingnya rekonstruksi produk hukum MPR dimaksudkan untuk memenuhi prinsip kepastian hukum serta menguatkan posisinya sebagai lembaga permusyawaratan. Rekonstruksi tersebut meliputi produk hukum apa yang dapat dibentuk MPR, materi muatannya, beserta daya berlakunya. Kemudian, redefinisi dan re-eksistensi produk hukum yang dikeluarkan MPR diperlukan, mengingat terdapat TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR belum memiliki kejelasan materi muatan, karena pada praktiknya dapat bersifat *beschikking* dan bersifat *regeling*. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan kesewenang-wenangan karena tidak ada pengaturan yang jelas mengenai materi muatan TAP MPR. Sehingga, diperlukan redefinisi apa yang dimaksud TAP MPR dan sejauh mana jangkauan produk hukum tersebut. Berkaitan dengan status hukum Ketetapan MPR, walaupun berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, akan tetapi masih belum memiliki kejelasan atas eksistensinya dan implementasinya, padahal ia termasuk norma yang masih hidup. Hal ini juga berdampak secara formil, dan patut diperjelas guna memenuhi kepastian hukum bahwa TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai rujukan dan pertimbangan yuridis bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya. Sehingga, kedua hal ini perlu dikaji secara mendalam dan diperjelas.
5. Melalui mereformasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk pengujian TAP MPR. Berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, maka tentu merujuk pada teori Nawiasky, bahwa suatu norma hukum dalam suatu negara

selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta berkelompok yang mana terdiri dari *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *formel gesetz* (undang-undang formal), dan *verdordnung autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).<sup>32</sup> Konsep peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu pada Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), yang kemudian diturunkan ke dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang secara positif hierarkinya disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.<sup>33</sup> Peraturan perundang-undangan yang bersifat berjenjang dan berlapis tentu memerlukan harmonisasi, sehingga berlaku prinsip *lex superior derogate legi inferior*, artinya bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah tersebut harus disisihkan.<sup>34</sup> Kemudian, harmonisasi tersebut tentu saja diterapkan melalui sistem evaluasi berupa pengujian peraturan perundang-undangan. Saat ini, pengujian peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), pengujian dibawah kedua lembaga tersebut justru seringkali berimplikasi pada ketidakkonsistenan putusan atas perkara yang diajukan, karena terdapat perbedaan pandangan antara MA dan MK. Lalu, yang menjadi persoalan

---

<sup>32</sup> Hans Nawiasky, 1948, *Allgemeine Rechtslehre as System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, hlm. 31.

<sup>33</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm.139

penting adalah status hukum TAP MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, yang mana dalam konstitusi sekarang tidak memiliki mekanisme evaluasi baik itu menjadi batu uji maupun diujikan. Padahal, konsep evaluasi itu perlu dilakukan mengingat pentingnya harmonisasi hukum sehingga tercipta asas kepastian hukum.

Berdasarkan berbagai landasan pemikiran yang telah dijabarkan, maka membutuhkan rekonseptualisasi konstitusi, menimbang bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* (norma hukum dasar) telah meneguhkan prinsip kerakyatan dalam permusyawaratan/perwakilan, sudah seharusnya UUD NRI Tahun 1945 sebagai *verfassungsnorm* memahami MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Tuntutan untuk menguatkan peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terus mengemuka. Keterlibatan peran MPR akan menopang pilar demokrasi Pancasila serta mendistribusikan secara proporsional penyelenggaraan pembangunan demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dialektika tersebut menggerakkan penyusunan Naskah Akademik ini untuk melakukan perubahan pada UUD NRI Tahun 1945.

## **B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah yang perlu diuraikan lebih lanjut dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. Apakah keseluruhan kelembagaan dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mampu mewujudkan fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur tentang materi dan status hukum produk hukum MPR berupa TAP MPR yang masih berlaku?
3. Apakah mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk pengujian TAP MPR sudah tepat dalam rangka upaya harmonisasi hukum?

4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 terkait memperkuat kelembagaan MPR dan memperkuat status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku?
5. Bagaimana Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 mampu mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi melalui sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat demi terciptanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan memahami keseluruhan kelembagaan dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam mewujudkan fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan;
2. Mengetahui dan memahami peraturan perundang-undangan mengatur tentang materi dan status hukum produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku;
3. Mengetahui dan memahami mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk pengujian Ketetapan MPR dalam rangka upaya harmonisasi hukum;
4. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 terkait memperkuat kelembagaan MPR dan memperkuat status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku;
5. Merumuskan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 yang mampu mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi melalui sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat demi terciptanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

### **D. Metode Penelitian**

Penelitian dalam Naskah Akademik Perubahan Kelima RUUD 1945 ini terdapat beberapa langkah atau tahapan. Langkah tersebut antara lain mengidentifikasi permasalahan dan menetapkan

permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder, dan tersier serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan sebagai permasalahan dalam penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan. Metodologi penulisan pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>35</sup> Metode penulisan dalam penyusunan Naskah Akademik Perubahan Kelima RUUD 1945 ini didasarkan pada data dan gejala yang diperoleh melalui:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian menggunakan kajian yuridis normatif adalah penelitian yang sumber datanya berasal dari norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.<sup>36</sup> Penelitian hukum ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum (*legal research*):<sup>37</sup>

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait;<sup>38</sup>
- b. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dilakukan dengan melakukan perbandingan sistem ketatanegaraan dan konstitusi di berbagai negara;
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan di dalam ilmu hukum, sehingga Penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 6.

<sup>36</sup> Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

<sup>37</sup> Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 30.

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 94.



pengertian-pengertian dan konsep-konsep hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>39</sup>

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif non-intraktif. Metode kualitatif menitikberatkan pada analisis logis serta deskripsi dan penyimpulan naratif atau kata-kata.<sup>40</sup> Metodologi penulisan pada hakikatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>41</sup> Penelitian non-interaktif (*non-interactive inquiry*) disebut juga penelitian analitis, mengadakan pengkajian berdasarkan analisis dokumen, dalam hal ini berupa data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berhubungan langsung dengan sistem ketatanegaraan, lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan.

## 3. Jenis Data

Dalam Penulisan ini sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Pertama, data primer berupa hasil narasumber dan responden dengan berbagai pakar dan akademisi, yaitu:

- a. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
- b. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.
- c. Andy Omara, S.H., M.Pub & Int.Law, Ph.D
- d. Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M.
- e. Faiz Rahman, S.H., LL.M.
- f. Mahaarum Kusuma Pertiwi, S.H., M.A., M.Phil.
- g. Dr. Oce Madril, S.H., M.A.

Sedangkan, data sekunder (*secondary data*) berupa bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier,<sup>42</sup> antara lain yang digunakan sebagai berikut:

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>40</sup> Asep Saepul Hamdi, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 4.

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Loc.cit.*

<sup>42</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 29.

- a. Bahan hukum primer berupa sumber otentik yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan risalah persidangan;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, jurnal, artikel, makalah hasil seminar atau lokakarya yang relevan dengan permasalahan hukum dalam memperkuat materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Oxford Dictionary*.

#### 4. Teknik Analisis Data

Penelitian hukum normatif lebih menitikberatkan pada kegiatan studi pustaka (*library research*),<sup>43</sup> maka penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya. Analisis terhadap data ini dilakukan melalui metode kualitatif yang menghasilkan deskriptif-analitis.<sup>44</sup> Dalam menyusun dan menganalisis data, digunakan cara berpikir deduktif (*deductive reasoning*). Cara berpikir tersebut dimulai dari hal yang bersifat umum menuju kesimpulan yang bersifat khusus.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, hlm. 23.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 69.

<sup>45</sup> Sri Soemantri, 1987, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, hlm. 8-9.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Teori Konstitusi

Konstitusi berasal dari kata kerja Prancis “*Constituer*” yang memiliki arti membentuk. Dalam konteks negara, konstitusi dapat dimaknai sebagai membentuk permulaan peraturan tentang negara.<sup>46</sup> Menurut Aristoteles, konstitusi adalah kumpulan aturan sehingga penguasa suatu negara dalam mengatur negara harus berdasarkan aturan tersebut sehingga menentukan apa yang diartikan dengan badan pemerintahan sekaligus pula apa tujuan akhir dari setiap masyarakat.<sup>47</sup> Sebagai hukum tertinggi, konstitusi memiliki sifat yang sangat fundamental dikarenakan konstitusi ini merupakan sumber legitimasi daripada bentuk-bentuk hukum perundang-undangan yang lain.<sup>48</sup> Sehingga jika merunut pada teori Nawiasky yang membagi susunan norma hukum menjadi norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-undang formal (*formell gesetz*), dan peraturan pelaksanaan (*verordnung en autonome satzung*).<sup>49</sup>

Konstitusi memiliki fungsi yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seperti menurut William G. Andrews:<sup>50</sup>

*“The constitution imposes restraints on government a function of constitutionalism; but it also legitimates the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders-the people under democracy, the king under monarchy-to the organs of state power.”*

Dapat dilihat konstitusi berfungsi dalam banyak hal seperti membatasi kekuasaan di satu pihak dan di pihak lain juga

---

<sup>46</sup> Wirjono Projodikoro, 1977, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hlm. 10.

<sup>47</sup> Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia. Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta. hlm. 20-12.

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta. hlm. 256.

<sup>49</sup> Hans Nawiasky, *Loc.cit.*

<sup>50</sup> William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey, hlm. 23.

digunakan sebagai legitimasi pemerintah dalam melaksanakan kekuasaannya. Konstitusi juga memiliki fungsi untuk pengalihan kedaulatan dari pemegang asal kepada organ dalam negara. Konstitusi juga memiliki makna yang oleh Brian Thompson dinyatakan sebagai “...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization.”<sup>51</sup> Lebih lanjut Komisi Konstitusi MPR memiliki pandangan bahwa fungsi dan kedudukan konstitusi adalah:<sup>52</sup>

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang di dalamnya mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
2. Konstitusi berfungsi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini merupakan sebuah bukti terkait pengakuan masyarakat internasional. Termasuk untuk menjadi anggota PBB, oleh karena itu sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional;
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Dalam hal ini dikarenakan konstitusi mengandung maksud serta tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum, *social control*, memberikan legitimasi kepada lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Konstitusi sebagai hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Dalam fungsi ini konstitusi sebagai sarana untuk memperlihatkan nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol negara hukum, demokrasi, persatuan, keadilan, kemerdekaan, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat;

---

<sup>51</sup> Brian Thompson, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press, London, hlm. 3.

<sup>52</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 2004, hlm.12

5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Dalam hal ini konstitusi memiliki fungsi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang berubah-ubah dari masa ke masa, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan;
6. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara;
7. Konstitusi berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
8. Konstitusi berfungsi sebagai pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
9. Konstitusi berfungsi sebagai penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli, dalam hal ini rakyat, kepada organ negara;
10. Konstitusi memiliki fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan bangsa (*identity of nation*);
11. Konstitusi memiliki fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Stepherd L. Witman dan John J. Wuest memberikan sebuah gagasan bahwa fungsi terpenting konstitusi adalah menetapkan prinsip-prinsip dasar bagi organisasi dan sikap tindakan pemerintahan.<sup>53</sup>

K.C. Wheare memaknai konstitusi sebagai penggambaran keseluruhan sistem ketatanegaraan berikut kumpulan peraturan-peraturan yang menjadi dasar dan koridor arah pemerintahan yang bersifat hukum (*legal*) seperti yang diakui dalam pengadilan hukum, maupun bukan peraturan hukum (*nonlegal*) seperti pada kebiasaan, adat, persetujuan, atau konvensi.<sup>54</sup> Lebih lanjut konstitusi diartikan dalam arti sempit yaitu sebagai suatu kumpulan peraturan yuridis atau hukum dalam bidang ketatanegaraan yang dituangkan dalam satu ataupun beberapa dokumen dimana antar satu dokumen dengan dokumen lainnya memiliki keterkaitan.<sup>55</sup> Lebih lanjut L.J. Apeldoorn pun membedakan dengan tegas antara *constitution* (konstitusi) yang merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi dengan *grondwet* (undang-undang dasar) yang merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi. Pendapat yang menyatakan bahwa

---

<sup>53</sup> Stepherd L. Witman and John J. Wuest, 1963, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield, Adams and Co, Peterson, New Jersey, hlm. 5.

<sup>54</sup> K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York. hlm. 1.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

konstitusi tidak sama dengan undang-undang dasar diungkapkan oleh Herman Heller dan F. Lassalle yang membagi konstitusi menjadi tiga:<sup>56</sup>

1. *Die Politische Verfassung als Gesellschaftlich Wirklichkeit*. Konstitusi merupakan cerminan kehidupan politik dalam suatu masyarakat sebagai kenyataan. Sehingga mengandung unsur politis-sosiologis;
2. *Die verselbstandigte Rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kaidah yang ada ditengah masyarakat atau dalam hal ini memiliki pengertian yuridis;
3. *Die Geschriebene Verfassung*. Konstitusi yang dituangkan dalam suatu naskah tertentu adalah undang-undang tertinggi dalam negara tersebut.

Mengacu pada pendapat-pendapat di atas apabila dikomparasikan antara undang-undang dasar dengan konstitusi maka tidak lebih undang-undang dasar adalah pengertian konstitusi dalam arti sempit atau konstitusi tertulis. Kendati demikian ada pula pendapat yang menyatakan bahwa konstitusi dan undang-undang dasar itu sama seperti yang diungkapkan Utrecht yang menyatakan bahwa dua hal ini sama bahwa “Undang-Undang Dasar atau Konstitusi ialah undang-undang yang tertinggi.”<sup>57</sup> Begitupula dengan Sri Soemantri dalam bukunya “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi” yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar.<sup>58</sup> Melihat hal yang demikian pendapat moderat dikemukakan oleh C.F. Strong yang menyatakan bahwa “*a classification of constitutions on the basis of whether they are unwritten or written is illusory*”<sup>59</sup> pendapat ini ada dikarenakan tidak ada satupun konstitusi yang keseluruhannya tertulis maupun tidak tertulis. Berdasarkan pendapat para ahli tentang beberapa pengertian konstitusi di atas, konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Sehingga konstitusi tidak identik dengan undang-undang dasar karena masih terdapat hukum dasar lain yang sifatnya tidak tertulis, sehingga undang-undang dasar hanya konstitusi dalam arti sempit. Dalam

---

<sup>56</sup> Moh. Kosnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*, Pusat Studin HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta. hlm. 65.

<sup>57</sup> G.J. Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta. hlm. 19.

<sup>58</sup> Sri Soemantri, *Loc.cit.*, hlm. 1.

<sup>59</sup> C.F. Strong, 1963, *A History of Modern Political Constitutions*, G.P. Putnam's Sons, New York, hlm. 66.

menyusun undang-undang dasar sebagai suatu konstitusi yang tertulis, nilai yang tumbuh dalam masyarakat dan dalam kegiatan praktek penyelenggaraan negara harus diperhatikan oleh sebab itu landasan filosofis, sosiologis, politis, dan historis dalam merumuskan suatu ketentuan yuridis undang-undang dasar secara kontekstual harus benar-benar diperhatikan.<sup>60</sup>

Dalam kehidupan bernegara, kewenangan yang dimiliki oleh penguasa harus dibatasi agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Oleh sebab itu dikenal apa yang dinamakan konstitusionalisme. Menurut Carl J. Friedrich konstitusionalisme adalah gagasan bahwa dalam pemerintahan yang demokratis harus dikenakan pembatasan-pembatasan agar kekuasaan yang dimiliki pemerintah tidak disalahgunakan atau menjadi kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>61</sup> Lebih lanjut Friedrich mengatakan bahwa pembatasan ini harus tercermin dalam undang-undang dasar dengan cara membagi kekuasaan. Sejalan dengan itu menurut Loewenstein secara prinsipil konstitusi memang memiliki tujuan membatasi kesewenangan pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan juga sebagai rumusan dalam melaksanakan pemerintahan yang berdaulat dalam hal ini konstitusi bernilai normatif.<sup>62</sup> Menurut Melvin I. Urofsky menyatakan bahwa konstitusi memiliki dua tujuan:<sup>63</sup>

1. Memberikan penguasaan dan pembatasan terhadap kekuasaan, dan
2. Membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak penguasa dan menetapkan bagi para penguasa batas kekuasaannya.

Konstitusi merupakan konsekuensi logis dari keadaan politik, sosial, ekonomi, dan budaya pada saat konstitusi itu dibuat yang juga menggambarkan apa yang dibutuhkan sekaligus menjadi jawaban dari persoalan bangsa yang dihadapi pada saat itu. Seiring berkembangnya zaman, permasalahan dan tantangan yang

---

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, Menuju..., *Op.cit.*, hlm. 257

<sup>61</sup> Carl J. Friedrich, 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaidell Publishing Company, Waltham.

<sup>62</sup> M. Rakhmat, 2014, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, LoGoZ Publishing, Bandung, hlm. 7.

<sup>63</sup> Melvin I Urofsky, *Naskah Pertama Pendahuluan: Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi*, Majalah Demokrasi, hlm. 2.

dihadapkan pada masyarakat pun berubah sehingga untuk menjawab hal tersebut konstitusi dalam hal ini undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis pun dimungkinkan untuk dilakukan perubahan. Apabila akan melakukan perubahan undang-undang dasar maka disyaratkan dengan prosedur yang berat jika dibandingkan dengan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>64</sup> Mahfud MD juga menyatakan bahwa perubahan konstitusi tertulis ini harus lebih lama dan lebih sulit daripada perubahan undang-undang organik dengan tetap mempertahankan sifatnya yang umum dan menyertakan ketentuan tentang tata cara perubahannya dimuat di dalamnya dengan tujuan sebagai kepastian tahapan apabila hendak dilakukan perubahan.<sup>65</sup> Tentang klasifikasi konstitusi dalam kaitannya dengan mekanisme perubahan konstitusi adalah dilihat dari sifatnya apakah konstitusi ini bersifat fleksibel atau kaku yang diawali oleh Lord Bryce dalam bukunya *Studies in History of Jurisprudence* yang lebih lanjut dinyatakan oleh C.F. Strong bahwa:<sup>66</sup>

*“The whole ground of difference here is whether the process of constitutional law-making is or is not identical with the process of ordinary law-making. The constitution which can be altered or amended without any special machinery is a flexible constitution. The constitution which requires special procedure for its alteration or amendment is a rigid constitution”.*

Selaras dengan pendapat di atas Dahlan Thaib pula membagi konstitusi tertulis melihat dari sifatnya yang kaku ataupun fleksibel dilihat dari prosedur atau tata cara perubahan (amandemen).<sup>67</sup> K.C. Wheare juga menyatakan bahwa klasifikasi konstitusi fleksibel maupun kaku dilihat dari metode perubahannya yang dapat dikategorikan menjadi:<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Joeniarso, 1991, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 27

<sup>65</sup> Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta. Hlm. 20-21

<sup>66</sup> C.F. Strong., *Op.cit.*, hlm. 67.

<sup>67</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni“ matul Huda, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 25.

<sup>68</sup> K.C.Wheare, *Op.cit.*, hlm. 23-24.



1. Konstitusi yang dapat dilakukan perubahan oleh lembaga legislatif melalui metode yang sama dengan peraturan perundang-undangan lain
2. Konstitusi yang memerlukan proses khusus untuk dilakukan perubahan

Kategori pertama menandakan konstitusi tertulis dalam arti fleksibel dan yang kedua sebagai konstitusi yang kaku. Jika melihat beberapa pendapat di atas dapat dikatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi yang kaku. Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan apabila mengklasifikasikan konstitusi menjadi fleksibel dan kaku memiliki kekurangan karena hanya berdasar pada persyaratan atau administrasi formal perubahan konstitusi. Dalam kenyataannya anggapan konstitusi yang bersifat fleksibel akan mudah diubah dan konstitusi yang kaku akan sulit atau jarang berubah tidak sesuai dengan fakta karena perubahan suatu konstitusi bukan hanya ditentukan dengan metode atau tata cara perubahannya tetapi juga pada kelompok sosial dan politik yang mendominasi pengaruh dalam masyarakat melihat sejauh mana mereka puas atau setuju dengan isi pengaturan maupun distribusi kekuasaan dalam konstitusi.<sup>69</sup>

Perubahan konstitusi dalam sistem ketatanegaraan memiliki beberapa variasi. Menurut K.C. Wheare setidaknya ada empat cara yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan konstitusi, seperti:<sup>70</sup>

1. Beberapa kekuatan utama (some primacy force);
2. Amandemen formal (formal amendment);
3. Penafsiran Hukum (judicial interpretation);
4. Kebiasaan dan tradisi (usage and convention).

Dalam perubahan konstitusi setidaknya terdapat tujuh istilah seperti *amandement* (perubahan), *revision* (perbaikan), *alternation* (perubahan), *reform* (perbaikan), *change* (pergantian), *modified* (modifikasi), dan *review* (tinjauan).<sup>71</sup> C.F. Strong membagi menjadi

---

<sup>69</sup> K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 26.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 104-184.

<sup>71</sup> Taufiqurrahman, 2003, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain)*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 89.

empat kategori cara perubahan konstitusi dalam dunia modern, yaitu melalui parlemen, referendum, konvensi atau lembaga khusus, dan persetujuan negara bagian.<sup>72</sup>

Seperti diketahui bahwa konstitusi merupakan hukum tertinggi di dalam suatu sistem hukum. Konsekuensi logisnya adalah sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal maka peraturan-peraturan yang berada di bawah konstitusi agar dapat berlaku dan diberlakukan tidak boleh bertentangan dengan hukum konstitusi tersebut.<sup>73</sup> Menurut Gustavo Fernandes de Andrade terdapat tiga bentuk pengujian konstiusionalitas peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi, seperti :<sup>74</sup>

- A. *Political Preview* – organ politik menentukan konstiusionalitas dari peraturan yang ia buat dan keluarkan sendiri, seperti dalam Pasal 120 konstitusi Belanda yang berbunyi: “The constitutionality of acts of parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.”
- B. *Judicial review* – sebuah lembaga peradilan yang mampu menguji peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, dalam konteks Indonesia menganut sistem ini.
- C. *Mixed system review* – organ politik bersama-sama dengan lembaga peradilan melakukan pengujian konstiusionalitas terhadap jenis peraturan yang berbeda. Sistem atau model ini diterapkan di negara Swiss dimana hukum federal dapat diuji melalui proses politik dan hukum kanton dapat diuji oleh lembaga peradilan.

Terkhusus pada model pengujian kedua dalam pengujian konstitusi, lembaga peradilan mempunyai kewenangan untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi dengan kriteria konstitusi bertindak sebagai apa dalam sistem ketatanegaraan menyebutkan tiga teori penafsiran konstitusi:

1. Penafsiran doktrinal (*doctrinal interpretation*) – dalam hal ini mendasarkan konstitusi sebagai hukum (*the authority of law*). Dalam hal ini melihat konstitusi sebagai hukum tertinggi negara dimana penafsiran-penafsiran dari satu perkara konstiusional yang satu dengan yang lainnya melahirkan penafsiran doktrinal.
2. Penafsiran historis (*historical interpretation*) – mendasarkan konstitusi sebagai suatu kesepakatan politik (*the authority of*

---

<sup>72</sup> K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 67-136.

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstiusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

<sup>74</sup> Gustavo Fernandes de Andrade, *Loc.cit.*

*consent*). Dalam hal ini para pembentuk konstitusi akan memberikan garis-garis konstitusi dan rakyat akan memberikan persetujuan bersamanya terhadap konstitusi tersebut.

3. Penafsiran responsive (*responsive interpretation*) – Mendasarkan konstitusi sebagai suatu aturan dasar yang hidup dalam kegiatan berbangsa dan bernegara. Dalam penafsiran ini hakim akan mempertimbangkan kebutuhan sosial dan aspirasi masyarakat yang memperhatikan kepentingan negara.

Selain beberapa metode penafsiran konstitusi di atas Sudikno Mertokusumo juga memberikan beberapa pendapat terkait metode penafsiran yang lazim digunakan hakim seperti:<sup>75</sup>

1. Penafsiran gramatikal;
2. Penafsiran teleologis atau sosiologis;
3. Penafsiran sistematis;
4. Penafsiran historis;
5. Penafsiran komparatif; dan
6. Penafsiran futuristis.

Dalam penafsiran konstitusi meskipun terkadang tetap membiarkan kalimat-kalimatnya berdasarkan kebiasaan dan tradisi hukum tetapi tafsiran yang dilakukan lembaga peradilan diterima sebagai mengikat dan mengatur institusi politik suatu pemerintahan negara.<sup>76</sup> Sehingga mendasarkan beberapa pendapat di atas tentulah penafsiran konstitusi dalam pengujian peraturan perundang-undangan di sebuah negara yang demokratis sangatlah diperlukan.

## **2. Teori Lembaga Negara**

Badan Hukum dalam menjalankan kegiatan-kegiatannya akan diwakili oleh organ-organnya. Sama seperti halnya negara juga dalam menjalankan roda pemerintahan memerlukan organ atau alat untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, dalam hal ini adalah lembaga negara. Menurut Ross lembaga atau organ tersebut adalah alat untuk negara.<sup>77</sup> Dalam hal menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya dalam negara hukum akan diatur dalam peraturan perundang-undangan guna tercapainya kepentingan umum. Menurut

---

<sup>75</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Loc.cit.*

<sup>76</sup> K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 183.

<sup>77</sup> Alf Ross, 1961, *On The Concepts State and State Organs in Constitutional Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm, hlm. 155.

Hans Kelsen dalam bukunya *“Pure Theory of Law”* bahwa organ yang dimaksudkan ini memiliki kewenangan (*authorized*) yang diatribusikan oleh norma hukum (*legal norms*) yang berlaku atau hukum positif.<sup>78</sup> Sehingga dalam menjalankan fungsinya lembaga atau organ ini tidak hanya semata-mata menjalankan apa yang dia kehendaki melainkan dibatasi oleh norma-norma hukum yang berlaku. Hal senada diungkapkan oleh Georg Jellinek:<sup>79</sup>

*“Unter alien Umständen ist eine Rechtsordnung dort notwendig, wo mehrere Organe zusammenwirken, und bei kollektiv-gestalteten Organen, wo der Organwille erst durch einen juristischen Prozeß aus den Aktionen einer Vielheit individueller Willen gewonnen werden muß”*

(Kewenangan dari organ dan dari cara penyampaian kehendaknya, di mana tindakannya bisa dianggap sah secara hukum, harus ditetapkan dengan peraturan yang mengikat secara hukum).

Dengan pembatasan semua tindakan lembaga negara harus berdasarkan pada hukum memiliki tujuan utama agar dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya lembaga negara tidak melakukannya dengan sewenang-wenang. Dalam konsepsi negara hukum yang menghendaki bahwa setiap kegiatan termasuk di dalamnya kegiatan yang dilakukan lembaga negara diharapkan agar tercapainya tujuan suatu negara. Selanjutnya hal yang demikian bertujuan agar lembaga negara disini tidak mengakomodir hanya kepentingan-kepentingan perorangan atau golongannya melainkan harus ditujukan untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku sebagai pembatas sekaligus pemberi legitimasi. Hal ini sesuai dengan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan salah satu tujuan negara.

Lembaga negara dapat ditinjau dalam pengertian luas maupun sempit. Menurut Jimly Asshiddiqie lembaga negara dalam arti luas adalah individu yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan seperti *law-creating* dan *law-applying*.<sup>80</sup> Sedangkan lembaga negara apabila

---

<sup>78</sup> Hans Kelsen, 2005, *Pure Theory of Law*, Tej. Max Knight, The Lawbook Exchange, Clark, hlm. 152.

<sup>79</sup> Georg Jellinek, 1914, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von. O. Häring, Berlin, hlm. 543.

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 35-36.

ditinjau arti sempit lembaga tersebut memiliki fungsi dan pembentukannya yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar.<sup>81</sup> Kemudian Lembaga negara apabila ditinjau dari aspek normatif pengelompokannya didasarkan pada aturan yang mengatur seputar fungsi, kewenangan, dan kedudukannya.<sup>82</sup> Klasifikasi pertama adalah lembaga tinggi negara atau lembaga yang fungsi, kewenangan, dan kedudukannya diatribusikan langsung di Undang-Undang Dasar.<sup>83</sup> Lembaga tinggi negara pun dibedakan lagi berdasarkan fungsi mereka dalam menjalankan penyelenggaraan peraturan perundang-undangan.<sup>84</sup>

Pada tingkat hierarki kedua ada lembaga negara. Dalam hal ini yang membedakan lembaga negara dengan lembaga tinggi negara adalah terkait hal mendapatkan fungsi, kewenangan, serta kedudukan dimungkinkan berasal dari Undang-Undang bukan hanya Undang-Undang Dasar.<sup>85</sup> Konsekuensi logis dari hal ini adalah lembaga negara yang fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebut dalam Undang-Undang Dasar dianggap sejajar dengan yang disebutkan dalam Undang-Undang. Lembaga ini keberadaannya tidak dapat dihilangkan walaupun dengan kebijakan pembuat Undang-Undang, karena keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang.<sup>86</sup>

Pada tingkatan ketiga ada lembaga negara yang kewenangannya disebut dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.<sup>87</sup> Eksistensi atau keberadaan lembaga negara ini tergantung dari kebijakan yang menyebut keberadaan lembaga negara ini yang bilamana kebijakannya dicabut maka lembaga negara ini juga dicabut. Lembaga yang dimaksud ini juga meliputi lembaga yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar maupun yang dibentuk langsung oleh pemerintah daerah.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 105.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 106.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 111.

Apabila ditinjau dari fungsi lembaga negara dapat dibedakan menjadi dua yaitu lembaga negara utama (*primary constitutional organs*) dan lembaga negara pendukung (*auxiliary state organs*).<sup>89</sup> Lembaga negara utama (*primary constitutional organs*) lazimnya adalah lembaga negara yang memiliki fungsi sesuai dengan pembagian kekuasaan atau dikenal dengan trias politica.<sup>90</sup> Sedangkan lembaga negara pendukung (*auxiliary state organs*) memiliki fungsi sebagai pendukung lembaga negara utama sehingga biasanya tidak tercantum dalam konsep pembagian kekuasaan atau *trias politica*.<sup>91</sup>

Lembaga tinggi negara erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Pemisahan kekuasaan ini erat kaitannya agar tidak ada lembaga tinggi negara yang bersifat *overpower* yang lazimnya sangat erat dengan kesewenang-wenangan dalam menjalankan fungsinya. Tujuan utama adanya pemisahan kekuasaan atau *separation of power* ini adalah agar dalam menjalankan fungsinya dapat menghasilkan produk hukum beserta implementasi yang tepat dan sesuai. Akan tetapi, tujuan utama dari pemisahan kekuasaan ini adalah bagaimana dalam penyelenggaraan negara tidak hanya dilaksanakan oleh satu organ atau lembaga yang seperti disebutkan di atas bisa menimbulkan kesewenang-wenangan.<sup>92</sup> Munculnya teori pemisahan kekuasaan ini tidak lain adalah pantulan atau perwujudan dari demokrasi. Ini disebabkan berkaca dari beberapa pengalaman pemerintahan sebelumnya dimana kekuasaan hanya dipusatkan pada satu organ atau lembaga yang terjadi adalah pemerintahan sewenang-wenang karena tidak ada demokrasi disana.<sup>93</sup> Melihat pula realitas perkembangan urusan negara yang semakin hari semakin bertambah teori pemisahan kekuasaan ini dirasa tepat sebagai jawaban atau solusi yang efektif

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 112.

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

<sup>92</sup> Matthew E. Glassman, 2016, *Separation of Powers: An Overview*, Congressional Research Service, Washington D.C. hlm. 1.

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

bagi pemerintah untuk mengatasi permasalahan atau tantangan masyarakat tersebut.<sup>94</sup>

Secara teoritis konsep pemisahan kekuasaan ini salah satunya dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*" dimana ia membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif<sup>95</sup> Dalam perkembangannya teori ini diteruskan oleh Montesquieu dalam bukunya "*De l'esprit des lois*" yang dikenal dengan trias politica yaitu legislative, eksekutif, dan yudikatif.<sup>96</sup>

Jika diuraikan satu persatu kekuasaan legislatif menurut John Locke adalah kekuasaan guna memberi arah dalam menjalankan pemerintahan untuk memelihara serta menjaga segala anggotanya.<sup>97</sup> Hal ini dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sehingga kekuasaan legislatif lah yang mempunyai wewenang membuat peraturan perundang-undangan. Selanjutnya menurut Montesquieu lembaga legislatif juga mempunyai fungsi pengawasan yaitu dalam hal menjalankan perundang-undangan.<sup>98</sup>

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh legislatif. Untuk menjalankan peraturan perundang-undangan ini kekuasaan eksekutif akan dibagi-bagi dalam beberapa kelompok kerja atau yang lazim disebut kabinet yang dibagi berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing guna efektivitas kinerja. Sehingga dengan efektivitas ini program-program yang telah dirancang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada bisa tepat sasaran kepada masyarakat. Menjadi suatu keniscayaan antara pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya diserahkan pada dua kekuasaan yang berbeda. Hal ini untu menghindari kekuasaan yang menjurus pada kesewenangan.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, English Language Book Society, London, hlm. 62.

<sup>95</sup> John Locke, 1823, *Two Treaties of Government*, The Works of John Locke, London, hlm. 167.

<sup>96</sup> Charles de Secondat dan *Baron de Montesquieu*, 1748, *The Spirit of Laws*, terjemahan Thomas Nugent, Batoche Books, Kitchener, hlm. 173-174.

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 168.

<sup>98</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 112.

<sup>99</sup> John Locke mendefinisikannya sebagai "*a power always In being*"

Pembedaan mendasar antara John Locke dan Montesquieu terletak pada kekuasaan federatif dan yudikatif. Kekuasaan federatif menurut John Locke adalah kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk menjalin hubungan dengan negara lain dimana kewenangannya antara lain untuk menentukan perang atau damai juga transaksi dengan orang atau komunitas di negara lain.<sup>100</sup> Sedangkan lembaga yudikatif menurut Montesquieu adalah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman dimana diantara fungsinya adalah menghukum penjahat dan menemukan konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>101</sup> Sama dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif, kekuasaan yudikatif bersifat independen sehingga tidak bisa dicampuri oleh kepentingan penguasa dalam menjalankan kewenangannya.<sup>102</sup>

Perbedaan diantara keduanya disebabkan karena perbedaan latar belakang sosial-politik. John Locke dalam merumuskan teorinya dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan Inggris dimana ia menempatkan pengadilan tertinggi ditangan *House of Lord*.<sup>103</sup> Sedangkan Montesquieu dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan Prancis kala itu yang dipimpin oleh Raja Louis XIV yang sewenang-wenang sehingga ia menyatakan bahwa kekuasaan yudikatif haruslah independen dan terpisah dari pengaruh kekuasaan lainnya.<sup>104</sup>

Selain teori pemisahan kekuasaan terdapat pula teori pembagian kekuasaan atau *distribution of power* yang berkaitan dengan kekuasaan. Perbedaan mendasar antara pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan terletak pada arah kekuasaannya.<sup>105</sup> Pemisahan kekuasaan menempatkan kekuasaan secara horizontal dimana antar satu lembaga dengan lembaga lainnya kedudukannya setara, memiliki fungsi masing-masing, dan antara satu dengan lainnya saling *checks and balances*. Sedangkan pembagian

---

<sup>100</sup> John Locke, *Op.cit.*, hlm. 168.

<sup>101</sup> Charles de Secondat dan Baron de Montesquieu, *Op.cit.*, hlm. 173.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>103</sup> Ahmad Suhelmi, 2004, *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 201.

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 222.

<sup>105</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu ...*, *Op.cit.*, hlm. 288.



kekuasaan membagi kekuasaan secara vertikal sehingga implikasinya terdapat lembaga negara yang lebih tinggi dan lebih rendah.<sup>106</sup>

Sistem *checks and balances* yang telah disebutkan di atas mengisyaratkan bahwa cabang kekuasaan pemerintah tidak boleh berkuasa penuh, terutama yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menyangkut hak milik.<sup>107</sup> Sistem ini memastikan fungsi dan kewenangan masing-masing kekuasaan tidak saling mengintervensi dan mencampuri sehingga ketiganya tetap setara.<sup>108</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:<sup>109</sup>

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- b. Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Kementerian Negara, Menteri Luar Negri, Menteri Dalam Negri, dan Menteri Pertahanan;
- d. Duta dan Konsul;
- e. Pemerintahan Daerah Provinsi (Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi);
- f. Pemerintahan Daerah Kabupaten (Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD Kabupaten);
- g. Pemerintah Daerah Kota (Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota dan DPRD Kota);
- h. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- i. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- j. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- k. Bank Sentral;
- l. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- m. Mahkamah Agung (MA);
- n. Mahkamah Konstitusi (MK);
- o. Komisi Yudisial (KY);
- p. Tentara Nasional Indonesia (TNI), TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara;
- q. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- r. Satuan pemerintahan daerah khusus atau istimewa; dan
- s. Badan-badan lain yang berkaitan dengan fungsi kehakiman.

---

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 35-36.

<sup>107</sup> Leonardo W. Levy dalam Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 20.

<sup>108</sup> Samuel T. Howe, "Governmental Checks and Balances, Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the National Tax Association", *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, Volume 10, hlm. 154.

<sup>109</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di antara lembaga-lembaga negara di atas yang termasuk lembaga tinggi negara adalah:

- a. dalam fungsi legislatif terdapat MPR, DPR, DPR;
- b. dalam fungsi eksekutif ada Presiden dan Wakil Presiden beserta kabinet; dan
- c. dalam fungsi yudikatif terdapat MK dan MA. Sedangkan KY secara struktural memang termasuk dalam kekuasaan yudikatif. Akan tetapi secara fungsional KY merupakan sebagai lembaga dengan tugas penunjang dari lembaga kehakiman.<sup>110</sup>

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 sistem kelembagaan Indonesia secara tegas menerapkan sistem *checks and balances*. Setiap lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan setara atau tidak ada lembaga yang lebih tinggi. Persoalan mendasar atau implikasi nyata dari hal ini adalah perihal penafsiran UUD NRI Tahun 1945 yang kemungkinan bisa berbeda-beda antara satu cabang kekuasaan dengan yang lainnya. Disinilah peran MK dalam memutus final masalah-masalah perbedaan penafsiran UUD NRI Tahun 1945.<sup>111</sup>

Mengacu pada teori di atas, dulunya sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen menggunakan pembagian kekuasaan atau *distribution of power* yang tercernin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.<sup>112</sup> Sehingga disini MPR merupakan lembaga negara yang kedudukannya di atas lembaga-lembaga negara lain atau dikenal dengan lembaga tertinggi negara. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga telah menggeser peran Presiden yang tidak lagi bertanggungjawab pada MPR karena tidak lagi dipilih oleh MPR. Presiden, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, dipilih langsung oleh rakyat.<sup>113</sup> Sehingga konsekuensinya adalah presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan. Penerapan prinsip *distribution of power* perubahan UUD NRI Tahun 1945 hanya

---

<sup>110</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>113</sup> Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

terdapat pada pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah sebagai salah satu konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>114</sup>

Melihat konteks saat ini *trias politica* yang ada di sistem ketatanegaraan Indonesia bisa dikatakan tidak murni seperti yang dikemukakan Montesquieu dimana selain terdapat tiga cabang kekuasaan yang dikenal sebelumnya terdapat pula lembaga lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki fungsi audit, Komisi Yudisial sebagai lembaga pendukung kekuasaan kehakiman, dan lembaga-lembaga yang bersifat independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang seperti KPK, Ombudsman,<sup>115</sup> . Untuk lembaga-lembaga negara yang merupakan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan legislatif pun tidak hanya dilaksanakan oleh satu badan akan tetapi diantaranya terhubung dengan *checks and balances* sehingga diantaranya tidak sepenuhnya terpisah.<sup>116</sup>

### **3. Teori Sistem Pemerintahan**

Sistem pemerintahan terdiri dari dua kata yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem berasal dari suku kata bahasa Yunani "*systema*" yang memiliki arti suatu keseluruhan yang merupakan susunan dari sekian banyak bagian serta memiliki arti sebagai hubungan antar satuan-satuan secara teratur. Sehingga yang dimaksud "*systema*" adalah himpunan bagian yang saling berhubungan secara teratur yang merupakan satu kesatuan.<sup>117</sup> Menurut Carl J. Friedrik sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian, dimana antar bagian tersebut memiliki hubungan fungsional dengan terhadap keseluruhan sehingga

---

<sup>114</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *Op.cit.*, hlm. 136-138.

<sup>115</sup> Dalam kekuasaan legislatif ada MPR, DPR, DPD, kekuasaan eksekutif tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden tetapi ada lembaga mandiri lain seperti TNI dan Kepolisian Negara.

<sup>116</sup> Jimly Asshiddiqie, 2009, *The Constitutional Law of Indonesia*, Sweet and Maxwell Asia, Selangor, hlm.136-138.

<sup>117</sup> Talang Amirin, 1996, *Pokok-Pokok Teori Sistem cetakan ke-6*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 1.

menimbulkan saling ketergantungan antar satu bagian dengan bagian lainnya.<sup>118</sup>

Pemerintah dapat dimaknai secara sempit maupun luas. Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif atau organ atau alat negara yang disertai tugas melaksanakan undang-undang atau tugas pemerintahan lainnya.<sup>119</sup> Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.<sup>120</sup> Pendapat yang menyatakan pemerintah sama dengan eksekutif dikarenakan adanya pemisahan kekuasaan sedangkan pendapat yang mengatakan pemerintah tidak sama dengan eksekutif dikarenakan kepada praktek kerja pemerintah dimana ia tidak hanya menjalankan undang-undang tetapi juga mempunyai fungsi lain yang bahkan menjamah cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif.<sup>121</sup> Sehingga karena kata pemerintahan diambil dari kata pemerintah yang jelas-jelas menimbulkan penafsiran ganda pembahasan pemerintahan negara penekanan lebih fokus kepada pemerintahan dalam arti luas yaitu meliputi pembagian kekuasaan dalam negara, hubungan antar alat perlengkapan negara baik secara horizontal maupun vertikal.<sup>122</sup> Lebih lanjut menurut Ivo D. Duchacek pendefinisian pemerintahan dalam arti luas melihat pada tradisi Amerika Serikat yang biasanya digunakan untuk memberikan gambaran mengenai semua cabang kekuasaan.<sup>123</sup> Sedangkan pendefinisian pemerintah dalam arti sempit cenderung melihat praktek ketatanegaraan Inggris dan negara eropa pada umumnya

---

<sup>118</sup> Carl. J. Friedrik dalam M. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, 1980, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI dan Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 160.

<sup>119</sup> S.F. Marbun dan Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 8.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, hlm. 14.

<sup>122</sup> B. Hestu Cipto H., 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 118-120.

<sup>123</sup> Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm. 1-3.

serta beberapa negara Asia, Afrika, dan Amerika latin yang hanya digunakan untuk menggambarkan kabinet atau para menteri saja.<sup>124</sup>

Sistem Pemerintahan menurut A. Hamid S. Attamimi adalah bagian-bagian dari pemerintahan di mana masing-masing memiliki fungsi tersendiri namun secara keseluruhan bagian ini merupakan satu kesatuan yang bekerja sama satu sama lain dengan rasional untuk mencapai tujuan negara.<sup>125</sup> Sehingga ketika membicarakan sistem pemerintahan pada hakikatnya adalah membicarakan sistem kerja pemerintahan oleh presiden dengan sistem kerja lembaga negara lainnya.<sup>126</sup> Pengertian lebih luas diberikan menurut Hukum Tata Negara yang tertuang dalam konstitusi yang setidaknya dibagi menjadi tiga, yaitu:<sup>127</sup>

1. Sistem pemerintahan negara dalam arti paling luas, yaitu suatu tatanan yang berupa struktur dari negara dengan menitikberatkan hubungan antara negara dengan rakyat. Corak sistem pemerintahan yang muncul adalah monarki, aristokrasi, atau demokrasi.
2. Sistem pemerintahan negara dalam arti luas, yaitu suatu tatanan pemerintahan yang menitikberatkan pada hubungan antar semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah tingkat lokal (*local government*). Dalam pengertian ini akan memberikan atau menimbulkan corak berdasarkan bangunannya. *Pertama*, Negara Kesatuan dimana pemerintah pusat memegang otoritas penuh bila dibandingkan pemerintah lokal. *Kedua*, Negara federal (Serikat) dimana pemerintah pusat dengan negara bagian memiliki kedudukan yang sama. *Ketiga*, Negara Konfederasi, dimana pemerintah lokal (kanton/wilayah) mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada pemerintah pusat.
3. Sistem pemerintahan negara dalam arti sempit, yaitu suatu tatanan pemerintahan yang menitikberatkan pada hubungan antar organ negara di tingkat pusat, terkhusus hubungan eksekutif dan legislatif. Sama seperti beberapa pengertian sebelumnya, pada sistem pemerintahan dalam arti sempit ini juga akan menimbulkan corak pemerintahan tersendiri. *Pertama*, Sistem Parlementer yaitu kedudukan parlemen (legislatif) lebih tinggi dari eksekutif dimana konsekuensinya

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Hamid S. Attamimi, (disertasi), 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, hlm. 110-111.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> B. Hestu Cipto H., *Op.cit.*, hlm. 120-122.

parlemen dapat membubarkan eksekutif melalui mosi tidak percaya. *Kedua*, Sistem Presidensiil atau Pemisahan kekuasaan, yaitu kedudukan antara parlemen (legislatif) dengan eksekutif sama dan tidak bisa saling menjatuhkan melainkan saling kontrol dan menyeimbangi (*checks and balances*) dalam menjalankan kewenangannya. *Ketiga*, Sistem Pemerintahan Badan Pekerja atau Pengawasa Langsung oleh Rakyat, yaitu eksekutif merupakan bagian langsung dari parlemen (legislatif) sehingga parlemen tidak diberi wewenang untuk melakukan pengawasan kepada eksekutif dan tugas pengawasan dilakukan langsung oleh rakyat.

Dalam sistem pemerintahan terdapat dua organisasi atau pengelompokan yang saling mengadakan hubungan antara satu dengan yang lain, yaitu organisasi sistem pemerintahan dalam garis horizontal dan organisasi sistem pemerintahan dalam garis vertikal.<sup>128</sup> Pada organisasi sistem pemerintahan dalam garis horizontal dimaksudkan agar kekuasaan dalam negara tidak terpusat pada satu lembaga atau organ sehingga erat kaitannya dengan *trias politica* yang telah disebutkan di atas. Ketiga cabang kekuasaan ini dipegang oleh masing-masing lembaga atau badan yang dipisahkan secara tegas dan dapat pula terpisah secara kelembagaan namun masing-masing dapat melakukan hubungan antara satu dengan yang lainnya.<sup>129</sup> Jika dalam sistem presidensiil lembaga atau badan dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif dipisahkan secara tegas dan tidak dapat saling mempengaruhi, sedangkan dalam sistem parlementer lembaga atau badan yang memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif dapat saling mempengaruhi dan saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya.<sup>130</sup> Lebih lanjut menurut Mahmuzar dalam melihat suatu organisasi negara ini haruslah bertitik tolak bagaimana hubungan antara eksekutif dengan legislatif.<sup>131</sup> Selanjutnya pada organisasi sistem pemerintahan negara dalam garis vertikal yang pada intinya membahas sistem pemerintahan negara yang bertitik tolak dari bangunan negara, dimana pada bentuk negara serikat satuan lebih rendah diwujudkan dalam bentuk negara bagian dan

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 125.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 126-127.

<sup>131</sup> Mahmuzar, *Op.cit.*, hlm. 44.

dalam bentuk negara kesatuan khususnya yang menggunakan sistem desentralisasi dikenal adanya pemerintahan daerah.<sup>132</sup>

Berbicara tentang sistem pemerintahan erat kaitannya dengan bentuk pemerintahan. Dalam berbagai studi keilmuan pada dasarnya pengertian keduanya adalah sama. Perbedaan keduanya terletak dari sudut pandang yang digunakan. Apabila menggunakan sudut pandang sosiologis yang digunakan adalah bentuk pemerintahan karena didasarkan untuk menerangkan format atau model dari suatu organisasi.<sup>133</sup> Sedangkan apabila menggunakan sudut pandang yuridis maka yang lebih digunakan adalah sistem pemerintahan karena mendasarkan sistem lebih mengarah pada pola pengaturan yang baku atau suatu pola kerja sama antara bagian-bagian berdasarkan aturan.<sup>134</sup>

Pembagian sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan parlementer (*Parliamentary Executive*), Sistem Pemerintahan Presidensiil (*Fixed Executive*), dan Sistem Pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif melalui referendum.<sup>135</sup> Setiap negara pasti mempunyai sistem pemerintahan yang antara satu negara dengan negara yang lainnya bisa saja berbeda-beda disesuaikan dengan karakteristik masing-masing negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Menurut Sri Soemanti yang dimaksud sistem pemerintahan adalah hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dengan legislatif dimana terdapat perbedaan yang sangat kentara antara sistem presidensiil dan parlementer.

Sistem pemerintahan parlementer mempunyai tahapan perkembangan dalam tiga fase, yaitu:<sup>136</sup>

1. Awalnya sistem pemerintahan ini dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik dan kenegaraan.
2. Kemudian muncul sebuah majelis yang pada intinya menentang hegemoni sang raja.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm. 132.

<sup>136</sup> Arend Lijphart (disadur oleh Ibrahim, et.all), 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36.

3. Majelis ini kemudian mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaannya.

Dapatlah dikatakan bahwa sistem pemerintahan ini merupakan sisa-sisa sistem pemerintahan monarkhi.<sup>137</sup> Menurut Miriam Budiarjo dalam sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan legislative saling tergantung satu sama lain dimana kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif bertanggung jawab mencerminkan kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya kabinet tergantung pada dukungan dalam badan legislatif.<sup>138</sup> Sistem pemerintahan parlementer murni dapat dilihat dari negara Inggris yang ciri-cirinya menurut H.D. Trail dalam C.F. Strong sebagai berikut:<sup>139</sup>

1. Kabinet dipimpin oleh perdana menteri yang dibentuk oleh kekuatan politik yang menguasai parlemen;
2. Anggota kabinet mungkin semua anggota parlemen, mungkin juga tidak seluruhnya;
3. Kabinet dan perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen yang apabila mereka mendapatkan mosi tidak percaya dari parlemen maka kabinet atau beberapa orang harus mengundurkan diri dari kabinet;
4. Sebagai antitesisnya maka kepala negara atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen.

Secara umum ciri-ciri sistem pemerintahan dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>140</sup>.

1. Terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislative dimana diantara keduanya saling tergantung satu sama lain;
2. Eksekutif dipimpin oleh perdana menteri yang dibentuk oleh partai politik mayoritas di parlemen atau dengan kata lain rakyat tidak memilih secara langsung perdana menteri dan kabinetnya. Jika dalam parlemen tidak ada partai mayoritas maka penyusunannya dilakukan dengan cara koalisi;
3. Kepala Negara hanya berfungsi sebagai kepala negara tidak sebagai kepala pemerintahan. Implikasinya adalah kepala negara tidak mempunyai atau tidak dituntut pertanggungjawaban konstitusional apapun karena ia hanya merupakan simbol negara. Akan tetapi Kepala Negara juga diberi wewenang untuk menunjuk formatur kabinet dan membubarkan kabinet;

---

<sup>137</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit.*, hlm. 132

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 212

<sup>140</sup> *Ibid.*



4. Dikenal adanya mekanisme pertanggungjawaban perdana menteri kepada parlemen yang menyebabkan parlemen dapat membubarkan atau menjatuhkan mosis tidak percaya kepada kabinet apabila pertanggungjawaban pemerintahan yang dilakukan menteri baik di bidangnya masing-masing atas dasar kolektifitas tidak dapat diterima parlemen.

Selanjutnya sistem pemerintahan presidensiil merupakan sistem yang menghendaki adanya pemisahan secara tegas terkhusus antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>141</sup> Sejak awal berdirinya Indonesia memang didesain oleh para pendiri bangsa (*founding father*) dalam siding Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) memakai sistem pemerintahan presidensial.<sup>142</sup> Salah satu negara yang menerapkan sistem presidensiil murni adalah Amerika Serikat dengan ciri-cirinya menurut Arend Lijphart sebagai berikut:<sup>143</sup>

1. Majelis hanya berposisi sebagai majelis saja;
2. Eksekutif hanya seorang presiden atau sebagai eksekutif tunggal yang menjalankan fungsi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan yang dipilih oleh rakyat masa jabatan tertentu;
3. Presiden mengangkat menteri yang merupakan bawahannya;
4. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan begitupun sebaliknya;
5. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis;
7. Majelis memiliki kedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislative;
8. Eksekutif bertanggung jawab kepada pemilih;
9. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Sedangkan menurut C.F. Strong dalam merumuskan ciri-ciri presidensial Amerika Serikat dengan sebutan *fixed executive* sebagai berikut:<sup>144</sup>

1. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;

---

<sup>141</sup> B. Hestu Cipto H., *Op.cit.*, hlm 134

<sup>142</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 22, Nomor 2, 2015, hlm. 239.

<sup>143</sup> Arend Lijphart, *Op.cit.*, hlm. 43-48.

<sup>144</sup> C.F Strong, *A History ...*, *Op.cit.*, hlm. 251

2. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri yang merupakan bawahannya;
3. Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu sehingga presiden memiliki masa jabatan tertentu dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen;
4. Presiden tidak bisa membubarkan parlemen;
5. Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.

Sehingga dapat disimpulkan secara umum ciri-ciri sistem presidensiil adalah sebagai berikut:<sup>145</sup>

1. Kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus;
2. Presiden dan parlemen masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum dengan varian masing-masing diberbagai negara;
3. Dikarenakan sama-sama dipilih langsung oleh rakyat maka keududukan antara keduanya tidak bisa saling menjatuhkan karena sama-sama bertanggungjawab kepada rakyat;
4. Kendatipun demikian apabila saat menjalankan jabatannya sebagai presiden dan melanggar hukum maka ada mekanisme pemakzulan atau *impeachment*.

Linz menambahkan dalam sistem presidensiil ada dua ciri dasar.<sup>146</sup> *Pertama*, legitimasi ganda yang merujuk pada legitimasi yang dimiliki oleh presiden terpilih di satu sisi dan anggota parlemen terpilih disisi lain<sup>147</sup>. *Kedua*, kepastian (*rigidity*) yang merujuk pada kepastian masa jabatan presiden dan kongres atau dengan kata lain masa jabatan presiden terbebas dari intervensi kongres, begitupun sebaliknya.<sup>148</sup>

Lebih lanjut Giovanni Sartori memberikan tiga syarat sistem presidensiil murni:<sup>149</sup>

1. Presiden sebagai kepala negara dipilih melalui *popular election*;
2. Masa jabatan yang lebih pasti tidak bisa dimakzulkan semata-mata dengan mosi tidak percaya parlemen;
3. Presiden memimpin dan mengarahkan pemerintahan yang dibentuknya sendiri.

---

<sup>145</sup> B. Hestu Cipto H. *Op.cit.*, hkm.134-136

<sup>146</sup> Juanz J. Linz, 1994, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference* dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, hlm. 6.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Giovanni Sartori, 1994, *Comparative Constitutional Engineering*, Palgrave Macmillan, London, hlm. 84.

Jimly Asshiddiqie menyebut setidaknya ada Sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial, yaitu:<sup>150</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal;
3. Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen;
7. Berlaku prinsip supremasi konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar atau tidak terpusat.

Terdapat variasi lain yang mencampurkan antara sistem presidensiil dan sistem parlementer yaitu sistem presidensiil semu (*quasi presidensiil*) dan sistem parlementer semu (*quasi parlementer*). Sistem presidensiil semu dapat dijumpai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi sistem presidensiil dapat dilihat dari ketentuan pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>151</sup> Corak sistem presidensiil lain dapat dilihat pada Pasal 7 ayat (2) bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.<sup>152</sup> Akan tetapi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum Indonesia juga terlihat corak-corak sistem parlementer yang dapat dilihat pada Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 bahwa presiden diangkat dan diberhentikan oleh majelis dan ia wajib menjalankan putusan-putusan majelis yang pada hakikatnya dapat dipersamakan dengan parlemen karena keanggotaannya terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan.<sup>153</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen adalah presidensiil semu (*quasi presidensiil*).

---

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, Jakarta, hlm. 316.

<sup>151</sup> Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>152</sup> Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>153</sup> B. Hestu Cipto H. *Op.cit.*, hlm. 138.

Sistem parlementer tidak murni dapat dijumpai dalam pola ketatanegaraan Prancis. Sistem yang disebut pula sebagai sistem Prancis (*French System*) ini menggabungkan beberapa elemen sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer. Pada sistem ini peran kepala negara dijalankan oleh presiden dan kepala pemerintahan oleh perdana menteri layaknya sistem parlementer.<sup>154</sup> Namun yang menjadi pembeda adalah kepala negara atau dalam hal ini presiden tidak hanya melakukan tugas-tugas seremonial-simbolik karena presiden dipilih dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat secara langsung.<sup>155</sup> Kekuasaan presiden sebegitu besar dikarenakan presiden bertindak dan berkedudukan sebagai representasi rakyat dan *legitimate* dalam megemban amanat kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan sehingga logis jika presiden bertindak sebagai mediator dan juga juri dalam menyelesaikan konflik antara kabinet dan parlemen.<sup>156</sup> Kepala pemerintahan atau dalam hal ini dijabat oleh perdana menteri selain bertanggung jawab kepada parlemen juga bertanggung jawab kepada presiden. Hal yang demikian dapat terlihat apabila pertanggungjawaban perdana menteri beserta kabinet ditolak oleh parlemen tidak serta merta kabinet diberi mosi tidak percaya melainkan dalam hal ini presidenlah yang mempertimbangkan apakah mosi tidak percaya tersebut memang disebabkan oleh kabinet tidak mampu menjalankan garis-garis kebijaksanaan politik yang ditetapkan parlemen atau parlemenlah yang bertindak melampaui kewenangannya.<sup>157</sup> Dalam sistem ini meskipun perdana menteri dipilih oleh presiden tetapi presiden harus tetap mematuhi aturan parlemen untuk memilih pemimpin mayoritas di parlemen.<sup>158</sup> Apabila presiden dan perdana menteri tidak dalam satu aliansi politik maka terjadilah *cohabitation* namun ketika presiden menguasai kursi mayoritas di *National Assembly* maka

---

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

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> B. Hestu Cipto H. *Op.cit.*, hlm.139.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

presiden dapat bekerja sama dengan parlemen dan perdana menteri.<sup>159</sup>

Sistem pemerintahan negara dengan pengawasan langsung oleh rakyat sering disebut juga sistem Badan Pekerja seperti yang diterapkan di negara Swiss. Pada sistem ini jabatan kepala negara dipegang bersama-sama oleh tujuh orang Dewan Federal Swiss (*Swiss Federal Council*) dimana presiden dipilih dari Dewan Federal oleh Parlemen Swiss (*Federal Assembly*) dengan masa jabatan satu tahun.<sup>160</sup> Anggota Dewan Federal dijabat selama tiga tahun dan dapat dipilih kembali.<sup>161</sup> Hal ini diatur secara tegas dalam Konstitusi Federal Konfederasi Swiss yaitu:

1. Pemegang kedaulatan tertinggi di Negara Konfederasi Swiss adalah Sidang Federal yang terdiri dari dua kamar, yaitu Dewan Nasional dan Dewan Negara.<sup>162</sup>
2. Pemegang kekuasaan eksekutif dan Badan Pelaksana Kekuasaan tertinggi Konfederasi Swiss dipegang oleh Dewan federal, yang terdiri dari tujuh anggota dan dipilih oleh Sidang Federal.<sup>163</sup>
3. Presiden dan Wakil Presiden Konfederasi Swiss dipilih oleh Sidang Federal, diantara para anggota Dewan untuk masa jabatan satu tahun.<sup>164</sup>

Dalam sistem ini kewenangan presiden terpilih sangatlah terbatas karena jika dilihat secara politik dalam negeri kepala negara dijabat secara bersama oleh tujuh anggota Dewan Federal namun secara internasional presiden terpilih inilah yang diakui sebagai kepala negara sehingga menerima surat kepervayaan (*letters of credence*) dari duta besar negara sahabat.

Dalam hal pengawasan cara yang dapat ditempuh oleh rakyat di Negara Konfederasi Swiss dengan cara referendum dan usul inisiatif rakyat.<sup>165</sup> Referendum adalah suatu kegiatan politik oleh rakyat dalam hal menentukan apakah setuju ataupun menolak atas kebijaksanaan atau keputusan yang diambil oleh parlemen atau

---

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Jimly Asshiddiqie, 2002, *Presidensialisme Versus Parlemenarisme dalam Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, Center for Presidential and Parliamentary Studies, Jakarta, hal. 42 – 43.

<sup>161</sup> Arendt Lijphart, *Parliamentary...*, *Op.cit.*, hal. 177.

<sup>162</sup> Pasal 71 Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

<sup>163</sup> Pasal 96 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

<sup>164</sup> Pasal 98 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

<sup>165</sup> B. Hestu Clpto H. *Op.cit.*, hlm. 141

terhadap kebijaksanaan yang dimintakan persetujuan kepada rakyat secara langsung yang terdiri dari tiga macam, yaitu:<sup>166</sup>

1. Referendum Wajib, yaitu meminta pendapat kepada rakyat terkait suatu Rancangan Undang-Undang;
2. Referendum Fakultatif, yaitu meminta pendapat secara langsung pada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap undang-undang yang sudah berlaku tapi ada rakyat yang menggugat keberlakuannya;
3. Referendum Optatif, yaitu meminta pendapat secara langsung kepada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap Rancangan Undang-Undang Pemerintah federal di wilayah negara bagian atau daerah otonom.

Opsi atau cara kedua yang dapat dilakukan rakyat adalah Usul Inisiatif Rakyat yaitu hak rakyat untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang kepada parlemen atau pemerintah.

#### **4. Teori Perundang-undangan**

Menurut Hans Kelsen dalam "*General Theory of Law and State*" bahwa:<sup>167</sup>

*"The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity".*

Sehingga norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dan norma hukum tertinggi harus berdasar norma dasar (*grundnorm*) atau dalam konteks Indonesia adalah Pancasila. Teori Kelsen di atas dikembangkan oleh Nawiasky yang membagi susunan norma hukum menjadi norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formell gesetz*), dan peraturan pelaksanaan (*verordnung en autonome satzung*).<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State*, Terj. Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, hlm.124.

<sup>168</sup> Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 287.

Teori dari Kelsen dan Nawiasky di atas dikomparasikan oleh A. Hamid S. Attamimi dengan studi kasus struktur tata hukum di Indonesia, dengan penjelasan:<sup>169</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: dalam hal ini Pancasila yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung en Autunome Satzung*: hierarki peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sebagai berikut:<sup>170</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. TAP MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut pengembangan teori Kelsen di atas dipaparkan oleh Adolf Merkl dengan teori “*das doppelte rech stanilitz*” atau teori yang mengemukakan bahwa norma hukum memiliki dua wajah dengan pengertian norma hukum keatas bersumber pada norma di atasnya dan norma hukum ke bawah ia dijadikan sebagai landasan bagi norma di bawahnya. Sehingga norma tersebut tentulah mempunyai masa berlaku tertentu karena ia mendasarkan pada norma di atasnya dimana apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut maka norma-norma yang berada di bawahnya juga ikut tercabut atau tidak berlaku.<sup>171</sup> Dalam buku yang sama Hans Kelsen seperti dikutip oleh Maria Farida juga mengemukakan teori tentang sistem norma; sistem norma yang static (*nomostatics*) dan sistem

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>171</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25

norma yang dinamik (*nomodynamics*).<sup>172</sup> Sistem norma yang statik adalah sistem yang melihat pada isi norma, dimana norma-norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus atau dengan kata lain norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.<sup>173</sup> Penarikan norma-norma khusus ini dapat diartikan bahwa dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya.<sup>174</sup> Selanjutnya sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat keberlakuan sistem norma dari cara pembentukan atau penghapusannya, sehingga dengan kata lain tidak melihat isi tapi segi berlaku dan pembentukannya.<sup>175</sup>

Banyak definisi terkait peraturan perundang-undangan. Menurut P.J.P seperti yang dikutip oleh Bagir Manan tentang *wet in materiele zin* bahwa pengertian perundang-undangan dalam arti materiil adalah:<sup>176</sup>

1. Peraturan perundangan-undang dengan bentuk keputusan tertulis (*geschrevenrecht written law*);
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang mempunyai kewenangan membuat peraturan yang mengikat umum (*algemeen*);
3. Peraturan perundang-undangan bersifat umum namun dimaksudkan untuk tidak selalu mengikat semua orang dikarenakan mengikat hukum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkrit tertentu.

Maria Farida menyatakan bahwa istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian:<sup>177</sup>

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan baik tingkat pusat maupun daerah;
2. Perundang-undangan adalah peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun daerah.

Lebih lanjut menurut Soehino perundang-undangan adalah:<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm. 20-22.

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.* hlm. 23.

<sup>176</sup> Mahendra Kurniawan, *et al*, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 5.

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

<sup>178</sup> *Ibid.*



1. Proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan negara dari tingkat tertinggi sampai terendah yang dihasilkan baik secara atribusi ataupun delegasi dari kekuasaan perundang-undangan;
2. Keseluruhan produk peraturan-peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut UU No. 12 Tahun 2011 yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>179</sup>

Dalam menelisik dan mengembangkan pengetahuan perundang-undangan dewasa ini terdapat suatu cabang keilmuan yang fokus bahasan dan cakupan bidangnya meliputi teori maupun prinsip dalam perundang-undangan yaitu ilmu pengetahuan perundang-undangan atau *Gesetzgebungswissenschaft*.<sup>180</sup> Teori ini dikembangkan oleh tokoh-tokoh seperti Peter Noll dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Burkhardt Krems dan Werner Mainhofer dengan istilah *Gesetzgebungswissenschaft* dan A. Hamid S. Attamimi dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.<sup>181</sup>

Pengembangan khasanah keilmuan di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang notabene sangat dibutuhkan kehadirannya.<sup>182</sup> Hal ini lumrah terjadi pada negara yang berdasarkan hukum modern dimana tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi terfokus pada kodifikasi norma melainkan lebih kearah modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.<sup>183</sup> Hal ini ditegaskan pula oleh T. Koopmans bahwa pembentuk undang-undang saat ini pertama-tama tidak lagi berusaha kearah kodifikasi melainkan modifikasi (*de wetgeveer street*

---

<sup>179</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>180</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 7.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>183</sup> *Ibid.*

*niet meer primair naar codificatie maar naar modificatie*).<sup>184</sup> Begitupula yang diutarakan Hamid S. Attamimi bahwa untuk mengarahkan pada perubahan kehidupan sosial masyarakat yang semakin cepat bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan modifikasi karena pemikiran seputar modifikasi menyebabkan hukum selalu berjalan ke belakang dengan potensi selalu ketinggalan zaman.<sup>185</sup> Secara spesifik perbedaan antara perundang-undang kodifikasi dengan modifikasi sangatlah terlihat. Peraturan kodifikasi dikenal sebagai peraturan perundang-undangan yang berdasar pada hukum tidak tertulis yang ditetapkan dalam bentuk tertulis peraturan perundang-undangan secara keseluruhan.<sup>186</sup>

Fungsi ilmu perundang-undangan yang paling utama adalah sebagai dasar pembuatan hukum nasional yang dicita-citakan baik itu hukum tertulis maupun tidak tertulis.<sup>187</sup> Pembentukan hukum nasional dapat berarti pembentukan hukum tidak tertulis yang berwujud hukum kebiasaan maupun hukum adat hingga dapat diartikan sebagai pembentukan hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang dalam wujud peraturan perundang-undangan baik legislatif maupun administratif.<sup>188</sup> Hukum tertulis ini merupakan wahana hukum baru paska Indonesia merdeka untuk menjawab serangkaian permasalahan kenegaraan, kebangsaan, maupun kenegaraan serta sebagai jembatan hukum tidak tertulis dengan segala permasalahan kepastian hukumnya.<sup>189</sup> Hal ini merupakan ssesuatu yang sangat mendesak karena melihat perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia dari masa penjajahan Hindia Belanda hingga reformasi ini telah berlaku berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>190</sup>

---

<sup>184</sup> T. Koopmans, 1973, *De Rol Van de wetgever, dalam* Hondrerd Jaar Rechtleven Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 223.

<sup>185</sup> Hamid S. Attamimi, "Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang", Kompas 17 Februari 1988, hlm. XII.

<sup>186</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 5.

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>190</sup> *Ibid.*

Dalam teori perundang-undangan terdapat prinsip-prinsip legislasi yang harus diperhatikan. Menurut Jeremy Bentham dalam “*The Theory of Legislation*” menyebutkan setidaknya prinsip manfaat adalah prinsip yang harus diperhatikan dalam legislasi.<sup>191</sup> Secara definitif manfaat adalah suatu istilah untuk mengungkapkan suatu kecenderungan untuk mencegah kejahatan sehingga memperoleh kebaikan.<sup>192</sup> Prinsip manfaat dalam prakteknya sering kali didefinisikan secara kabur sehingga setidaknya terdapat tiga persyaratan agar prinsip ini menjadi landasan yang tepat bagi suatu sistem penalaran, yaitu:<sup>193</sup>

1. Meletakkan gagasan yang jelas dan tepat agar semua orang memiliki pengertian yang sama;
2. Menegakkan kesatuan prinsip secara tegas dan membedakannya dengan kesatuan prinsip lain sehingga prinsip ini dapat diterima tanpa terkecuali; dan
3. Menemukan proses aritmatika moral yang digunakan agar dapat mencapai hasil-hasil yang seragam.

Dalam pembentukan perundang-undangan tentunya harus memperhatikan asas- asas pembentukannya. Dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 disebutkan asas pembentukan berupa kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.<sup>194</sup> Materi muatan undang-undang harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertuban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Jeremy Bentham, 2010, *The Theory of Legislation* sebagaimana diterjemahkan dalam *Teori Perundang-Undangan*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 25-30.

<sup>192</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>195</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 5. Teori Kedaulatan

Kedaulatan (*sovereignty*) adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Kedaulatan pada dasarnya adalah jiwa suatu negara karena jika tidak ada kedaulatan dapat membuat tidak adanya suatu negara.<sup>196</sup> Jean Bodin dalam bukunya *The Six Books of a Commonweale* menjelaskan bahwa kedaulatan merupakan “...*the most high, absolute, and perpetual power over, the citizens and subjects in a Commonweale.*”<sup>197</sup> Konsep kedaulatan menurut Jean Bodin memiliki tiga unsur, yaitu:<sup>198</sup>

- a. Kekuasaan itu sifatnya tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dengan artian tidak berasal atau berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi;
- b. Mutlak dan sempurna dengan artian tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya; dan
- c. Utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak terbagi-bagi.

Melihat pengertian di atas dapat dikatakan bahwa kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pada kedaulatan dapat ditinjau dari dua aspek, kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) dan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).<sup>199</sup> Kedaulatan ke dalam bermakna supremasi tertinggi suatu orang atau kelompok orang atau hal-hal dalam suatu wilayah yang meliputi yurisdiksinya.<sup>200</sup> Dengan kata lain tidak ada yang lebih tinggi dalam negara kecuali kedaulatan itu sendiri.<sup>201</sup> Pengertian kedaulatan ke luar dimaknai sebagai suatu *absolute independence* suatu negara terhadap negara lain atau kedaulatan negara dalam konsep hukum internasional.<sup>202</sup>

Perihal merumuskan teori legitimasi kekuasaan tertinggi, menurut Soehino dalam buku Ilmu Negara, memiliki beberapa permasalahan:<sup>203</sup>

---

<sup>196</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 122.

<sup>197</sup> Jean Bodin, 1606, *The Six Bookes of A Commonweale*, terjemahan oleh Richard Knollers, Impensis G. Bishop, London, hlm. 84.

<sup>198</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 126.

<sup>199</sup> C. F. Strong, *A History ...*, *Op.cit.*, hlm. 80.

<sup>200</sup> Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 30.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 149.

- a. Sumber kekuasaan;
- b. Pemegang kekuasaan; dan
- c. Pengesahan kekuasaan.

Terkait kedaulatan salah satu pertanyaan mendasar dari tiga pokok di atas adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Terdapat beberapa teori yang menjawab, sebagai berikut:<sup>204</sup>

- a. Teori kedaulatan Tuhan. Teori ini menggambarkan bahwa yang memiliki kedaulatan itu adalah Tuhan. Dalam teori ini, menguatlah ajaran bahwa raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia dimana raja tidak merasa bertanggungjawab kepada siapapun kecuali kepada Tuhan;
- b. Teori kedaulatan negara. Teori ini merupakan reaksi terhadap kekuasaan raja yang tidak terbatas. Kedaulatan bukan di tangan Tuhan, melainkan negara. Negaralah yang menciptakan hukum, sehingga segala sesuatu tunduk pada negara;
- c. Teori kedaulatan hukum. Teori ini meletakkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi dimana semua orang termasuk pejabat tinggi negara juga patuh kepada hukum; dan
- d. Teori kedaulatan rakyat. Teori ini Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Dengan demikian, yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat.

Perihal teori terakhir beberapa ahli menyamakannya dengan demokrasi. Asas kedaulatan rakyat yang dipersamakan dengan demokrasi ini mengandung dua arti, yaitu:<sup>205</sup>

- a. Demokrasi yang berkaitan dengan suatu sistem pemerintahan atau suatu cara agar rakyat dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan
- b. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural dan historis dari suatu bangsa.

Seputar kedaulatan rakyat ajaran yang berpengaruh adalah ajaran dari J.J. Rousseau. Dalam bukunya *Du contrat social; ou Principes du droit politiquw* menyatakan bahwa kedaulatan berasal dari kehendak umum rakyatnya (*volunte generale*) melalui sebuah kontrak sosial yang memiliki makna:<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibid.*, hlm. 151-161.

<sup>205</sup> Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu...*, *Op.cit.*, hlm. 11; Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat...*, *Op.cit.*, hlm. 7; Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 35.

<sup>206</sup> Jean-Jacques Rousseau, 2002, *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*, terjemahan Susan Dunn, Yale University Press, London, hlm. 164 dan 174.

“...the social contract can be reduced to the following terms: Each of us puts in common his person and all his power under the supreme direction of the general will; and in return each member becomes an indivisible part of the whole.”

[...] As nature gives every man an absolute power over all his limbs, the social pact gives the body politic an absolute power over all its members; and it is this same power which, when controlled by the general will, bears, as I said, the name of sovereignty.”

Terkait dengan kehendak yang didapat dari individu-individu melalui perjanjian masyarakat, Rousseau membedakan *the will of all* dan *the general will*. *The will of all* merupakan penjumlahan dari kepentingan individu yang telah ditambah dan dikurang di antaranya, yang mana akan menimbulkan ancaman bagi kepentingan umum.<sup>207</sup> Sedangkan *the general will* merupakan satu kesatuan yang memperhatikan kepentingan umum, yang tidak dapat dialihkan maupun dibagi-bagi.<sup>208</sup> Pemikiran dari Rousseau ini berbeda dengan Montesquieu. Montesquieu dalam buku *The Spirit of Laws* membagi kekuasaan negara untuk menjamin demokrasi menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau yang dikenal dengan *trias politica*.<sup>209</sup> Terkait pula dengan teori kedaulatan rakyat, Immanuel Kant mengatakan bahwa tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negara.<sup>210</sup> Kebebasan yang dimaksud di sini adalah dengan batasan undang-undang dalam arti luas, dan ini merupakan suatu kehendak rakyat.<sup>211</sup> Jadi dalam hal ini rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi yang implikasinya terkait suatu pemecahan persoalan sistem yang digunakan memenuhi kehendak umum.

Konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Dalam manifestasinya rakyat memiliki perwakilan di dalam pemerintahan suatu negara agar kehendak umum tersebut dapat tersampaikan. Sesuai dengan pendapat Jimly Asshiddiqie dengan kebutuhan praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilaksanakan melalui prosedur perwakilan.<sup>212</sup> Konsep inilah yang

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, hlm. 170.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> Charles de Secondat dan Baron de Montesquieu, *Op.cit.*, hlm. 173-174.

<sup>210</sup> Immanuel Kant dalam Soehino, *Op.cit.*, hlm. 161.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 142.

melahirkan gagasan parlemen dalam suatu pemeritahan negara. Perwakilan-perwakilan tersebut haruslah menyeluruh dan lengkap agar kehendak tadi mampu tersalurkan. Dalam konteks keanggotaan MPR pasca amandemen yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>213</sup> memunculkan suatu permasalahan besar bahwa masih terdapat golongan-golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR.<sup>214</sup> Golongan tersebut dapat dimisalkan golongan keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, hingga masyarakat dengan aspirasi tertentu.<sup>215</sup> Dapat disimpulkan bahwa perwakilan dalam keanggotaan MPR saat ini tidak paripurna, karenanya bisa jadi kehendak umum tadi tidak tercapai. Oleh sebab itu, perlu merekonstruksi komposisi MPR agar perwakilannya lebih lengkap, DPR sebagai perwakilan politik-nasional, DPD sebagai perwakilan daerah atau teritorial, dan suatu perwakilan dari golongan-golongan yang belum terwakilkan.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma**

Indonesia merdeka bukanlah tujuan akhir dari perjuangan Bangsa Indonesia. Lebih daripada itu tujuan dan cita-cita luhur Bangsa Indonesia tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsam dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”<sup>216</sup> Tujuan dan cita-cita luhur bangsa Indonesia ini dituangkan lebih lanjut pada dasar penyusunan negara yang berdasarkan Pancasila seperti yang diamanatkan dalam kalimat:<sup>217</sup>

“suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawatan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

---

<sup>213</sup> Widayati, “Rekonstruksi Kelembagaan MPR”, *Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum*, 2015, hlm. 207.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>217</sup> *Ibid.*

Kalimat di atas dapat dimaknai bahwa Bangsa Indonesia menganut kedaulatan yang berada dalam tangan rakyat yang didasarkan pada Pancasila sebagai bintang penuntun bangsa Indonesia dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita luhurnya. Sehingga kehendak rakyatlah yang menjadi dasar kebijakan penyelenggaraan negara.

Kehendak rakyat di sini harus bisa diakomodir dalam setiap peraturan-peraturan yang ada. Hal ini menandakan setiap penyusunan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan nilai-nilai dalam Sila Keempat Pancasila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Pada Sila Keempat Pancasila ini pula menunjukkan bahwa sistem demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi langsung, melainkan demokrasi perwakilan. Perwakilan-perwakilan rakyat inilah yang harus memperjuangkan kehendak rakyat dalam jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga apabila sudah terakomodir dalam peraturan-peraturan yang ada, utamanya dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila, kehendak rakyat sudah tentu pasti akan terjamin dan tujuan serta cita-cita bangsa Indonesia dapat tercapai.

Sebagai acuan atau dasar dari setiap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan Pancasila adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.<sup>218</sup> Bahwa lima sila dalam Pancasila adalah saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.<sup>219</sup> Dengan kata lain sila yang satu merupakan penjabaran dari sila-sila sebelumnya dan dasar bagi sila selanjutnya.<sup>220</sup> Demokrasi yang dianut Indonesia bukanlah semata-mata tiruan demokrasi barat. Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan Soekarno dalam Kursus tentang Pancasila 3 September 1958,

---

<sup>218</sup> Sunoto, 1985, *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan melalui Sejarah dan Pelaksanaannya*, Hanindita, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta, hlm. 119.



“...janganlah demokrasi yang kita jalankan itu demokrasi jiplakan dari Eropa Barat, Amerika, ataupun negara lain”.<sup>221</sup>

Dengan kata lain demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Demokrasi yang tak ber-Ketuhanan Yang Maha Esa tentulah menggerus nilai religiusitas yang menjadi watak bangsa Indonesia.<sup>222</sup> Demokrasi yang tak ber-perikemanusiaan pun begitu, yang menurut Soekarno jauh dari prinsip kekeluargaan bangsa Indonesia.<sup>223</sup> Demokrasi tanpa semangat kebangsaan jelaslah akan membahayakan kepentingan nasional Bangsa Indonesia begitu pun jika demokrasi tanpa keadilan sosial sudah tentu akan melahirkan demokrasi politik yang bersifat liberal yang jauh dari ciri khas Bangsa Indonesia.<sup>224</sup> Sehingga demokrasi yang berdasarkan Pancasila adalah demokrasi khas bangsa Indonesia yang mencirikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Dimana dalam prakteknya kedaulatan rakyat ini adalah dasar politik bagi bangsa Indonesia yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.<sup>225</sup>

Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila adalah dasar politik, dasar filsafat, dan dasar penyusunan negara Indonesia saat ini yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>226</sup> Dalam hal ini dapat ditafsirkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah mampu terejewantah dalam UUD NRI Tahun 1945. Apa yang dikehendaki oleh rakyat haruslah mampu terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 karena itulah yang dibutuhkan oleh rakyat. Sehingga apabila suatu Undang-Undang Dasar dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat lazimnya harus diubah. Hal ini bertujuan agar Undang-Undang Dasar ini mampu terus menjaga marwahnya kedaulatan rakyat

---

<sup>221</sup> Kutipan Pidato diambil dari Pidato Soekarno buku *Pancasila Dasar Negara* yang disusun oleh Panitia Kongres Pancasila IX, 2017, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hlm.146.

<sup>222</sup> Sunoto, *Op.cit.*, hlm. 4.

<sup>223</sup> Soekarno, *Op.cit.*, hlm. 145.

<sup>224</sup> Sunoto., *Op.cit.*, hlm. 4.

<sup>225</sup> Notonagoro, *Op.cit.*, hlm. 121.

<sup>226</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dalam hal penyusunannya pun harus mampu memperhatikan prinsip atau asas kedaulatan rakyat tersebut. Dalam hal ini, MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945<sup>227</sup> sekaligus lembaga manifestasi dari Sila Keempat Pancasila haruslah mampu membawa asas-asas kedaulatan rakyat dalam penyusunan suatu Undang-Undang Dasar yang baru.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Sesuai dengan rumusan dan latar belakang masalah yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, berikut pelaksanaan praktik yang mendukung adanya urgensi untuk mengamandemen UUD NRI Tahun 1945:

#### **1. Perubahan Paradigma Kelembagaan MPR Pasca Perubahan UUD 1945**

Sejarah lahirnya MPR dimulai sejak sebelum kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, dimana segala kekuasaan dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional.<sup>228</sup> Keinginan untuk membentuk MPR pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945 dengan Sila Keempat Pancasila sebagai dasar. Nilai yang mendasari dibentuknya MPR ini antara lain nilai mufakat atau demokrasi yang mengandung prinsip kebersamaan di dalam negara.<sup>229</sup>

Prinsip lain yang mendasari sistem permusyawaratan yakni Peri Kerakyatan, sebagaimana disebutkan oleh Moh. Yamin dalam sidang

---

<sup>227</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

<sup>228</sup> Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945, sebelum MPR dan DPR terbentuk, yang menjalankan fungsi legislatif adalah KNIP. Maka KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan. Kedudukan KNIP yang semula di bawah Presiden, menjadi sejajar dengan Presiden karena ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Hal itu berarti bahwa fungsi MPR dijalankan oleh Presiden bersama-sama KNIP, diambil dari MK RI, *Op.cit.*, hlm. 15.

<sup>229</sup> Samsul Wahidin, 1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 69.

kedua BPUPKI.<sup>230</sup> Konsepsi ini dijelaskan dalam Bab II Pasal 2 yang berbunyi:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang;
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara;
- 3) Seluruh Pemerintah bersama-sama dengan Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
- 4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Melihat rumusan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kedudukan MPR menurut Moh. Yamin ialah lembaga kekuasaan tertinggi di Negara Republik Indonesia yang terdiri dari perwakilan politik (DPR), wakil daerah, dan wakil golongan yang dipilih secara bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Maka dari itu, MPR menjadi representasi dari seluruh lapisan masyarakat selayaknya Badan Perwakilan yang dimaksud dalam konsep ini.<sup>231</sup>

Soepomo dalam rapat BPUPKI tanggal 13 Juli 1945 juga mengemukakan ide yang hampir serupa. Beliau menggunakan istilah Badan Permusyawaratan yang mendasarkan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah. Fungsi dari badan ini antara lain:<sup>232</sup>

- a. Sebagai Badan Permusyawaratan dari rakyat yang akan menetapkan garis-garis kebijaksanaan pemerintah disamping kepala negara, dan
- b. Sebagai pengawas dalam arti pasangan kepala negara di dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan kerjasama, kepala negara senantiasa mengetahui aspirasi masyarakat serta masalah-masalah yang timbul, terjelma di dalam Badan Permusyawaratan.

Nama Badan Permusyawaratan Rakyat diubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat pada sidang tanggal 13 Juli 1945. Perubahan ini merupakan salah satu usulan dari Parada Harahap,

---

<sup>230</sup> Sidang BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juni 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

<sup>231</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 53.

<sup>232</sup> Samsul Wahidin, *Op.cit.*, hlm. 72.

dimana penggunaan terminologi 'Badan' dirasa janggal. Terminologi 'Majelis' lebih sesuai. Lebih lanjut, Sukiman memberi tambahan masukan bahwa kedudukan MPR dan DPR yang terbaik adalah MPR berkedudukan lebih tinggi dari DPR dan anggotanya dipilih oleh rakyat. Pendapat-pendapat ini pada akhirnya menjadi rumusan Pasal 2 UUD 1945.

Rapat BPUPKI selanjutnya yakni pada 15 Juli 1945, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Sebagai bentuk penjelmaan seluruh rakyat yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, maka MPR berwenang memilih Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.<sup>233</sup> Konsepsi MPR ini kemudian diresmikan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945, bersamaan dengan disahkannya Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.<sup>234</sup>

Seiring berjalannya waktu, MPR mengalami penyusutan kewenangan akibat diamandemennya UUD 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan yang terjadi pada MPR terletak pada aspek kedudukan, susunan, keanggotaan, dan wewenang sebagaimana dirangkum dalam tabel berikut:

| <b>UUD 1945 SEBELUM AMANDEMEN</b>                              | <b>UUD 1945 SESUDAH AMANDEMEN</b>  |
|--|--|
| <b>KEDUDUKAN</b>   |  |
| <b>Pasal 1 ayat (2)</b>  |  |
| Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. | Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. |
| Implikasi:<br>MPR sebagai lembaga negara tertinggi.            | Implikasi:<br>MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain.                    |
| <b>SUSUNAN</b>   |  |
| <b>Pasal 2 ayat (1)</b>  |  |

<sup>233</sup> *Vide* Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>234</sup> Widayati, *Op.cit.*, hlm. 207.

|  |   |
|--|---|
| Anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan.  | Anggota DPR dan Anggota DPD.  |
| Implikasi:<br>Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.   | Implikasi:<br>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.   |
| <b>WEWENANG</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3);</li> <li>- Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2));</li> <li>- Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengubah dan menetapkan UUD {Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37};</li> <li>- Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden {Pasal 3 ayat (2)};</li> <li>- Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK {Pasal 3 ayat (3)};</li> <li>- Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden {Pasal 8 ayat (2)}.</li> </ul> |
| Implikasi:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik dan anggota DPR yang diangkat dari ABRI, dan</li> <li>- Utusan daerah diangkat</li> <li>Utusan Golongan diangkat.</li> </ul>  | Implikasi:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan oleh partai politik, dan</li> <li>- Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari calon perseorangan.</li> </ul>  |

**Tabel 1** Perbandingan Susunan, Kedudukan, Susunan Keanggotaan, dan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Beberapa aspek yang dapat dibandingkan, *pertama* adalah kedudukan. Kedudukan MPR sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah sebagai lembaga negara tertinggi, dimana MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) dan presentasi kedaulatan rakyat.<sup>235</sup> Presiden harus menjalankan GBHN yang ditetapkan MPR. Posisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Menjadikan Presiden sebagai mandataris

<sup>235</sup> Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MPR yang harus menjalankan putusan-putusan MPR supaya kedudukannya tidak *neben*, tetapi *untergeordnet* terhadap MPR.<sup>236</sup>

Sebagai lembaga di bawah MPR, maka Presiden perlu menyampaikan pertanggungjawabannya kepada MPR. Bentuk pertanggungjawaban Presiden antara lain lewat melaporkan pelaksanaan GBHN yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR dihadapan Sidang Umum MPR pada saat mengakhiri masa jabatannya. MPR dalam kewenangannya kemudian memberikan evaluasi pada laporan pertanggungjawaban tersebut, dengan opsi MPR dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan. Jika MPR menolak pertanggungjawaban tersebut, MPR kembali memiliki dua pilihan, yakni memberhentikan Presiden dari jabatannya atau memerintahkan Presiden merevisi pertanggungjawabannya.

Jika diteliti lebih lanjut, sebetulnya keputusan untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya setelah pemberian pertanggungjawaban tidak memiliki implikasi hukum apapun. Hal ini dikarenakan masa jabatan Presiden telah berakhir setelah disampaikannya laporan pertanggungjawaban. Jikapun diperintahkan untuk merevisi laporan pertanggungjawaban, maka secara *de facto* MPR telah memperpanjang masa jabatan Presiden yang sudah semestinya berhenti dan ini menyalahi legitimasi politik dalam satu rezim.<sup>237</sup> Tindakan tersebut menyalahi periode jabatan Presiden yang seharusnya hanya 5 tahun menjadi lebih dari itu. Berkaca pada opsi-opsi di atas beserta implikasinya, maka sistem pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan secara tidak langsung mengerucutkan MPR untuk hanya bisa menerima serta mengesahkan laporan pertanggungjawaban Presiden.<sup>238</sup>

Konsep Presiden yang adalah mandataris dari MPR juga diimplementasikan dalam jabatannya dimana Presiden bisa

---

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Wawancara dengan Aminoto, S.H., M.Si., pada Senin, 6 Mei 2019 pk. 14.00.

<sup>238</sup> Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Loc.cit.*

diberhentikan oleh MPR, contohnya saat rezim Presiden Soekarno<sup>239</sup> dan Presiden Abdurrahman Wahid.<sup>240</sup> Kewenangan pemberhentian ini diatur dalam Ketetapan MPR tentang Tata Tertib dimana disebutkan bahwa MPR dapat "...mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh melanggar haluan negara dan/atau UUD NRI Tahun 1945." Tindakan ini cukup mencerminkan sistem parlementer di mana MPR bertindak sebagai lembaga tertinggi.

Setelah dilakukannya amandemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi. MPR menjadi lembaga yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. UUD NRI Tahun 1945 kini mengenal tujuh lembaga tinggi negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan Badan Pengelola Keuangan (BPK) serta lembaga tambahan lain yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU). Maka, MPR tidak dikatakan lagi sebagai penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan perubahan kedudukan MPR diikuti dengan berubahnya bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dari "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Bunyi ayat baru ini menunjukkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma tertinggi penyelenggaraan suatu negara, yang di mana MPR dalam pelaksanaannya diatur di sana dan harus bisa mencerminkan norma yang tertanam dalam UUD NRI Tahun 1945.

Posisinya yang setara dengan Presiden membuat MPR tidak lagi menjadi mandataris dari Presiden. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dikarenakan posisinya yang setara dan metode

---

<sup>239</sup> Setelah peristiwa G30S/PKI, Pada tahun 1976 dikeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1976 tertanggal 12 Maret 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno. Seperti disebutkan dalam konsiderans Ketetapan MPRS tersebut bahwa pertanggungjawaban Presiden yang Nawakrasa beserta pelengkapanya seperti tertuang dalam Surat Presiden Nomor 01/Pres/1967 tertanggal 10 Januari 1967 tidak memenuhi harapan rakyat dan anggota-anggota MPRS pada khususnya, maka pertanggungjawaban Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusional, Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 93.

<sup>240</sup> Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 106.

pemilihan Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan langsung oleh rakyat. Paradigma kedaulatan rakyat pun berubah dalam konsep pelaksanaan jabatan Presiden, dimana dulu MPR yang dianggap merepresentasikan seluruh rakyat menjadi sah untuk memilih kepala negara. Namun pengertian kedaulatan rakyat berpindah dari perwakilan oleh MPR menjadi langsung oleh rakyat itu sendiri. Hal ini menjadi *mutatis mutandis* Presiden tidak perlu memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada MPR karena Presiden bertanggung jawab pada rakyat yang memilihnya.

*Kedua*, yaitu susunan dan pengisian keanggotaan dari MPR. Susunan keanggotaan MPR sebelum amandemen terdiri dari DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam MPR diharapkan dapat menjadi justifikasi cerminan penjelmaan rakyat karena mampu merepresentasikan semua kepentingan dari seluruh lapis masyarakat.<sup>241</sup> Ketiga unsur ini memiliki keterwakilannya masing-masing. DPR didasari oleh prosedur perwakilan politik yang di mana tugasnya adalah membawa isu-isu nasional dan bertindak untuk kepentingan nasional. Maka dari keberadaan DPR yang merepresentasikan kepentingan nasional, Utusan Daerah ada untuk membawa kepentingan daerah yang didasari oleh prosedur perwakilan daerah. Hal ini untuk menyeimbangi fokus kerja dari MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat supaya tidak serta merta hanya fokus pada masalah dan kepentingan nasional.<sup>242</sup>

Utusan Golongan dalam konsepsi sebelum amandemen didasari oleh prosedur perwakilan fungsional di mana Utusan Golongan mencerminkan demokrasi ekonomi dan membawa kepentingan golongan ekonomi.<sup>243</sup> Utusan golongan lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari golongan yang tidak dapat ditampung oleh DPR selaku lembaga perwakilan dan juga agar keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara negara dengan golongan tercermin

---

<sup>241</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 84.

<sup>242</sup> *Ibid*

<sup>243</sup> *Ibid.*



dalam sistem keterwakilan yang ada. Hal ini sesuai dengan hakikat MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat sebelum amandemen, dimana terdapat tiga unsur keanggotaan, yaitu: (i) anggota lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui proses politik yang melibatkan partai politik berdasarkan prinsip perwakilan politik dan demokrasi politik; (ii) utusan-utusan daerah yang mencerminkan prinsip perwakilan kedaerah (*regional representation*) yang sangat penting dalam upaya menjamin persatuan bangsa dan kesatuan negara; dan (iii) utusan-utusan golongan fungsional yang dapat menutupi kelemahan sistem rekrutmen politik berdasarkan prinsip perwakilan politik melalui peranan partai politik.<sup>244</sup>

Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.<sup>245</sup> Sayangnya, para penggagas dan perancang Undang-Undang Dasar kurang memperhitungkan kesulitan menentukan golongan yang semestinya diwakili dan cara-cara memasukkan mereka sebagai wakil di MPR. Di Uni Soviet dan negara yang menggunakan sistem yang sama, golongan pekerja bergabung dalam satu partai pekerja yaitu partai komunis atau nama lain dengan landasan Marxisme-Leninisme.<sup>246</sup> Dengan demikian ada wadah politik sebagai salurannya, sedangkan golongan menurut UUD 1945 tersebar-sebar menurut masing-masing kepentingan seperti buruh, petani dan pedagang.<sup>247</sup>

Formasi MPR sebelum amandemen ini diisi dengan tiga metode berbeda, yaitu: (1) melalui pemilihan umum; (2) melalui pemilihan bertingkat; dan (3) melalui pengangkatan/penunjukkan.<sup>248</sup> Pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang berasal dari

---

<sup>244</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, *Op.cit.*, hlm. 145.

<sup>245</sup> Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 48

<sup>246</sup> Bagir Manan, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 56.

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung, hlm. 186.

organisasi peserta pemilu, hal ini dikarenakan sebagian anggota DPR lainnya diisi lewat pengangkatan. Pengisian lewat pemilihan berkala ini untuk mengisi sebagian dari anggota MPR yang adalah Utusan Daerah. Praktik pemilihan utusan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat I, yang banyak menunjuk pejabat-pejabat daerah seperti Panglima Komando Daerah Militer dan rektor universitas, sama sekali tidak ada kaitannya dalam mewakili rakyat di daerah.<sup>249</sup> Tidak hanya utusan daerah, utusan-utusan golongan juga posisinya diisi lewat penunjukan oleh Presiden. Tidak dapat disangkal bahwa anggota MPR pada periode tersebut mayoritas berasal dari pengangkatan dan penunjukan Presiden. Hal ini dalam praktiknya diperburuk dengan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat secara total.

MPR dalam konsepsi sebelum amandemen merupakan pemberi mandat kepada Presiden, sehingga Presiden cenderung mengamankan kekuasaannya dengan cara memilih orang-orang terdekatnya untuk menduduki kursi-kursi yang ada di MPR. Cara ini digunakan oleh Presiden di Masa Orde Baru yang menggunakan unsur-unsur di MPR untuk melanggengkan kekuasaannya. Salah satu unsur yang paling banyak dimainkan adalah unsur utusan golongan. Unsur utusan golongan disalahgunakan dan dikembangkan ke dalam tiga jalur, yaitu "ABG".<sup>250</sup> Jalur A adalah ABRI (Angkatan Bersenjata, sekarang TNI), jalur B untuk Birokrasi (Pegawai Negeri) dan Jalur G untuk sebutan (Golongan Karya).<sup>251</sup> Dengan demikian, setelah unsur-unsurnya diperluas, sehingga mencakup semua pengertian golongan, makna Utusan Golongan itu dipersempit lagi hanya untuk kepentingan rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dalam mengkonsolidasikan dan memobilisasi dukungan politik melalui instrumen Golongan Karya (Golkar) untuk terus menerus menguasai panggung politik nasional.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> Bagir Manan, *Teori ...*, *Op.cit.*, hlm. 73.

<sup>250</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, *Op.cit.*, hlm. 148.

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*

Utusan golongan yang seharusnya menjadi utusan golongan kepentingan (*interest groups*), dijadikan alat oleh Presiden pada masa itu untuk melanggengkan kekuasaannya. Orde Baru menerjemahkan ketentuan konstitusi dengan mengisi lebih dari separuh anggota MPR termasuk utusan golongan yang diangkat oleh Presiden. Kepentingan golongan yang ada pun tidak terwakili dengan baik oleh utusannya dikarenakan telah disusupi oleh kepentingan politik semata. Hal ini dikarenakan sistem rekrutmen yang bermasalah dimana utusan golongan yang ada tidaklah dipilih oleh golongannya sendiri, akan tetapi diangkat oleh Presiden pada saat itu. Tentunya ini merupakan suatu anomali dalam sistem rekrutmen yang membuat celah kepada presiden pada saat itu untuk memasukkan kepentingannya ke dalamnya. Hal ini juga akan berdampak kepada tidak optimalnya MPR dalam mengontrol dan mengawasi Presiden, dan tentunya akan berdampak juga terhadap independensi MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Menurut Bivitri Susanti, ada dua kritik atas struktur MPR pada sebelum perubahan.<sup>253</sup>

*Pertama*, permasalahan representasi. Total keanggotaan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ditetapkan sebanyak 1000 orang (sebelumnya 900 orang), dari jumlah tersebut terdapat 425 orang (sebelumnya 400 orang) anggota DPR yang merangkap sebagai anggota MPR (anggota MPR/DPR) dan sisanya merupakan anggota MPR yang utusan golongan, dengan demikian ada dua jenis keanggotaan MPR, yaitu anggota MPR/DPR dan anggota MPR yang bukan DPR, belum ada penjelasan yang memadai tentang struktur MPR tersebut serta alasan mengapa ada lembaga MPR dan DPR yang terpisah, alasan yang bisa diperkirakan menurut Bagir Manan adalah keanggotaan MPR diperluas dengan hadirnya utusan daerah dan golongan, disamping anggota DPR itu sendiri.<sup>254</sup> *Kedua*, ada ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut yang menyebabkan tidak berjalannya mekanisme *check and balances*, peran lembaga legislatif praktis hanya dilaksanakan oleh DPR, sementara anggota

---

<sup>253</sup> Bivitri Susanti, "Fungsi dan Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah", [www.Sarwono.net](http://www.Sarwono.net), diakses pada tanggal 01 juni 2019

<sup>254</sup> *Ibid.*

MPR dari utusan daerah dan utusan golongan tidak dapat dikategorikan sebagai legislatif karena kerjanya sebatas setiap lima tahun.<sup>255</sup>

Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD sebagaimana disebutkan dalam perubahan Pasal 2 ayat (1). Terjadi pergeseran paham kedaulatan rakyat yang dianut dalam naskah asli UUD 1945 dan setelah amandemen MPR dinilai kurang merepresentasikan seluruh rakyat dikarenakan: (1) praktik pengisian kursi Utusan Golongan yang pada praktiknya sulit ditentukan golongan mana yang diwakili, dan (2) posisinya yang dipilih oleh Presiden sehingga besar potensinya bahwa yang terpilih hanya mewakili kepentingan golongan tertentu.<sup>256</sup> Alasan penghapusan ini menurut Bagir Manan lebih didorong alasan pragmatis, dibandingkan dengan alasan konseptual.<sup>257</sup>

Pergeseran makna ini mengakibatkan adanya urgensi untuk mengisi posisi MPR lewat pemilihan umum. Hal ini diwujudkan lewat dihilangkannya Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang diakomodasi DPD yang adalah lembaga sebagaimana DPR.<sup>258</sup> Tentunya hal ini akan berdampak kepada keterwakilan yang ada di MPR. MPR yang diharapkan oleh *Founding People* kita sebagai rumah yang terdiri dari seluruh rakyat Indonesia, dengan hilangnya utusan golongan menjadi rumah yang tidak representatif lagi. Pada mulanya, Utusan Golongan hanya ditafsirkan oleh para perancang Undang-Undang Dasar dengan pengertian golongan-golongan ekonomi seperti gerakan koperasi, yang dianggap sebagai cerminan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik, selain partai politik dalam masyarakat juga ada kelompok, perkumpulan dan gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.<sup>259</sup>

---

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

<sup>257</sup> Bagir Manan, *Teori...*, *Op.cit.*, hlm. 74.

<sup>258</sup> *Ibid.*, hlm. 146.

<sup>259</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op.cit.*, hlm. 147.

Para perancang Undang-Undang Dasar berusaha mengintegrasikan pemikiran demokrasi yang terjadi di barat yang terkenal demokrasi liberal dimana demokrasi cenderung dipandang dari segi politik saja dengan demokrasi yang terjadi di negara sosialis dimana demokrasi cenderung dipandang dari segi ekonomi. Kepentingan utusan golongan juga ditafsirkan menjadi lebih luas, yaitu kepentingan kelompok fungsional lainnya yang tidak mungkin dapat diwakili aspirasinya, jika sistem demokrasi hanya mengandalkan mekanisme perwakilan politik melalui peranan partai politik.<sup>260</sup> Contohnya adalah kaum perempuan yang berada pada sistem kekeluargaan patriarki dan patrilineal, di mana peran dan kepentingan kaum perempuan kurang terakomodasi dengan baik, perempuan hanya diberikan kekuasaan mengurus rumah tangga saja, tidak diberikan kekuasaan kepada hal-hal strategis.

Hal ini berimbas kepada peran perempuan yang tidak dapat menyuarakan kepentingannya ke luar rumah seperti ke bidang politik di parlemen. Walaupun dalam praktiknya sekarang, ada tindakan *affirmative action* yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara memberikan kuota 30% untuk keterwakilan perempuan dalam politik di parlemen. Namun berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik tahun 2010-2017, Keterlibatan Perempuan di Parlemen hanya sebesar 17,49%.<sup>261</sup> Tentunya hal ini terjadi dikarenakan peran partai politik yang kurang mengakomodasi kepentingan dan peran perempuan dalam parlemen. Padahal kepentingan perempuan sangatlah banyak, sehingga sangat perlu kepentingan tersebut diakomodasi oleh suatu perwakilan.

Demikian pula kelompok masyarakat pada batasan usia tertentu, misalnya, usia lanjut (lansia) dan anak-anak serta remaja yang kepentingannya tidak terwakili (*under represented*). Padahal jumlah lansia berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2018 berjumlah sekitar 24,7 juta atau 9,3% sedangkan data jumlah anak

---

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> Badan Pusat Statistik, "Keterlibatan Perempuan di Parlemen Menurut Provinsi", BPS.go.id, diakses dari <https://www.bps.go.id/dynamictable/2018/08/15/1570/-idg-keterlibatan-perempuan-di-parlemen-menurut-provinsi-2010-2017.html> pada tanggal 1 Juni 2019 pk 11.14.

anak pada tahun 2015 berjumlah sekitar 75,43 juta jiwa, sehingga perlu perwakilan untuk menyuarakan kepentingannya. Kepentingan anak-anak sebagai penerus masa depan suatu bangsa sangatlah banyak, mereka perlu suatu perwakilan yang membawa kepentingan mereka seperti memperjuangkan pendidikan yang layak, pendidikan gratis bagi yang tidak mampu dan fasilitas kesehatan yang menunjang kegiatan akademis. Begitu pula kelompok-kelompok masyarakat tertentu, seperti suku terasing yang hidup di kepulauan terpencil, masyarakat hukum adat yang hidup dalam hukum adat tertentu, yang jumlahnya terbatas dan penyandang disabilitas yang berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum, hanya terdapat 28 calon legislatif yang siap untuk dipilih pada Pemilu Legislatif 2019. Dari 28 calon tersebut, 78% adalah penyandang disabilitas tuna daksa dan 22% penyandang disabilitas tuna netra. Belum ada keterwakilan disabilitas lainnya seperti tuna rungu, wicara, intelektual dan psikososial. Kelompok-kelompok inilah menjadi suatu alasan yang logis untuk dihidupkannya kembali suatu perwakilan untuk mewakili kepentingan yang tersisihkan oleh kepentingan politik.

Dengan jumlah DPR yang ada di MPR sekarang, tentunya DPR dapat membawa kepentingan politik lebih banyak dibandingkan dengan kepentingan lainnya. Tentunya hal ini dapat membuat MPR sebagai rumah politiknya DPR, tidak menjadi rumah dari segala rakyat Indonesia. Padahal tidak semua kepentingan itu harus disalurkan lewat jalur politis semata, dikarenakan jalur seperti ini rawan menguntungkan DPR saja dan merugikan pihak-pihak yang lain. Untuk menghindari praktik seperti ini, di negara lain banyak menghindarinya dengan cara memasukkan kepentingan golongan ke dalam parlemennya negara tersebut. Sebagai contoh adalah Irlandia, untuk menghindari kepentingan politik terlalu banyak di parlemennya, Irlandia mengakomodasi kepentingan golongan fungsional yang ada di negara nya dengan cara memasukkan ke dalam Senatnya yang bernama Senat Irlandia (*Seanad Eireann*). Senat Irlandia terdiri dari 60 orang yang disusun berdasarkan prinsip perwakilan fungsional, yaitu 11 orang dinominasikan oleh Perdana Menteri, 3 orang dipilih oleh Universitas Nasional Irlandia, 3 orang

dari Universitas Dublin, dan 43 orang dipilih oleh 5 panel calon yang dikenal mempunyai keahlian atau pengetahuan yang luas dalam bidang-bidang: (i) Kebudayaan, pendidikan, kesusasteraan, kesenian, dan bahasa nasional, (ii) pertanian dan perikanan, (iii) ketenagakerjaan dan perburuhan, (iv) industri, perdagangan, keuangan, rekayasa dan arsitektur, dan (v) administrasi publik.<sup>262</sup>

Hal ini tentunya dapat ditiru oleh Indonesia dalam hal mengakomodasi kepentingan golongan fungsional yang ada di Indonesia. Dengan diakomodasinya kepentingan golongan fungsional ini, dapat mengembalikan kembali representatif sempurna yang ada di MPR sebagai rumah rakyat dan nantinya akan terjadi mekanisme *checks and balances* antara kepentingan nasional yang dibawa oleh DPR, kepentingan daerah yang dibawa oleh DPD dan kepentingan golongan fungsional yang dibawa oleh utusan golongan. Hal ini sesuai dengan makna demokrasi partisipatoris, dimana demokrasi yang menekankan partisipasi seluruh warga negara yang ada di negara tersebut dan warga negara tersebut ikut sertakan dalam hal pengambilan keputusan yang bersifat mendasar.<sup>263</sup> Dengan masuknya kepentingan dan turut serta golongan fungsional tersebut ke dalam MPR, MPR betul-betul menjadi representatif, tidak hanya dimiliki oleh elit politik semata. Dengan komposisinya yang representatif, tentunya MPR dapat membuat produk hukum yang mengatasnamakan seluruh rakyat Indonesia. Tentunya hal ini dapat memperkuat struktur kelembagaan MPR sendiri yang pada status *a quo* terdiri dari DPR dan DPD dengan masuknya kembali kepentingan golongan fungsional tersebut.

Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR, tidak serta merta menjadikan MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Melainkan MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri. MPR berdasarkan perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari

---

<sup>262</sup> Ivo D. Duchacek, 1973, *Powers Map: Comparative Politics Of Constitutions*, American Biblio-graphical Center, hlm. 163, lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan ...*, *Op.cit.*, hlm. 42.

<sup>263</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 33.

“anggota” DPR dan DPD. Maka, tidak perlu ada pemilihan umum untuk mengisi kursi MPR karena sudah terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Namun begitu, MPR memiliki ketua, susunan badan, dan anggarannya sendiri, oleh karena itu MPR berdisir sebagai satu lembaga yang seperti halnya lembaga DPR dan DPD. Keberadaan MPR dalam struktur kelembagaan sebuah negara merupakan ciri khusus yang dimiliki oleh Indonesia karena tidak ada satupun negara lain yang memiliki lembaga yang serupa.

Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah pemikiran bahwa menghilangkan MPR sama saja dengan menghilangkan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.<sup>264</sup> Secara kelembagaan, MPR sebenarnya merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan bukan sebagai suatu forum parlemen sebagaimana *Congress* di Amerika Serikat.

*Ketiga*, adalah kewenangannya yang berubah dari sebelum dan sesudah amandemen. Berkaca pada susunan dan kedudukan MPR sebelum amandemen, MPR berwenang menetapkan UUD dan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara terbanyak, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden jika terbukti melakukan pelanggaran. Kewenangan MPR setelah amandemen bergeser menjadi sebagai berikut:<sup>265</sup>

- a. Menurut Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Walaupun pasal ini terlihat penting karena mengubah dan menetapkan UUD, tetapi hanya dilakukan secara insidental, bukan tugas yang setiap waktu harus dilakukan karena mengubah konstitusi lain halnya dengan mengubah undang-undang yang prosesnya lebih cepat. Fungsi ini seperti fungsi yang dilakukan oleh konstituante pada masa Konstitusi Republik

---

<sup>264</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 13.

<sup>265</sup> Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 176-177.



- Indonesia Serikat 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950;
- b. MPR sudah tidak memegang kewenangan yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan, yaitu dengan tidak adanya kewenangan untuk memilih presiden dan wakil presiden, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 6A dan Pasal 22E UUD 1945.
  - c. Dalam hal *impeachment*, menurut Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD 1945, ini juga merupakan kejadian yang tidak selalu terjadi. Dalam sejarah ketatanegaraan dan politik di berbagai negara, tidak setiap tahun Presiden diberhentikan oleh parlemennya (dalam konteks Indonesia, oleh MPR). Dan dalam hal ini MK yang memeriksa dan memutuskan dari gugatan yang diajukan oleh DPR. Sehingga, untuk memberikan kepastian hukum dan kewibawaan dari lembaga hukum (Mahkamah Konstitusi), MPR sebaiknya hanya mengeksekusi putusan yang telah dijatuhkan oleh MK, lewat penetapan penurunannya dalam sidang.

Dari argumentasi tersebut, jelas bahwa fungsi-fungsi MPR saat ini merupakan fungsi yang bukan rutinitas atau bersifat ad hoc dan *ceremonial* saja.

Jelas bahwa kewenangan MPR berkurang setelah diadakannya amandemen UUD NRI Tahun 1945. MPR menjadi lembaga legislatif yang pasif dan tidak mencerminkan dirinya sebagai penjelmaan rakyat. Karna itu, harus dilaksanakan pengkajian ulang terkait susunan dan wewenang MPR dalam berjalannya pemerintahan negara untuk memaksimalkan peran dan fungsinya.

## **2. Implementasi Makna Permasyarakatan/Perwakilan Dalam Sila Keempat Pancasila**

Sila Keempat Pancasila dalam pembahasan ini akan dititikberatkan pada makna dan implementasi dari “permasyarakatan/perwakilan”. Sila Keempat Pancasila berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Dari Sila tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berlandaskan demokrasi dilihat dari kata “kerakyatan”. Namun, demokrasi ini tidak murni demokrasi sebagaimana diperkenalkan oleh ajaran barat. Demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan Ketuhanan, Kebangsaan, Kemanusiaan, dan Keadilan Sosial. Indonesia jika menganut demokrasi yang tak

berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa akan menghilangkan moral dasar bangsa Indonesia yang mempunyai watak religius.<sup>266</sup> Pengertian ini berlaku sama dengan demokrasi jika tidak memiliki nilai kemanusiaan. Pengertian ini didapat dikarenakan Pancasila adalah satu kesatuan yang tidak terpisah<sup>267</sup>, sila yang satu adalah refleksi dari sila-sila sebelumnya dan acuan untuk sila selanjutnya.<sup>268</sup>

Lebih lanjut nilai ini dijelaskan dalam Batang Tubuh UUD 1945 yaitu Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Bunyi ayat ini merupakan pemaknaan dari demokrasi yang terkandung dalam Sila Keempat Pancasila, di mana kedaulatan rakyat di Indonesia ada di tangan MPR. MPR pada saat itu memiliki kedudukan tertinggi di antara lembaga negara lainnya. MPR memiliki kewenangan untuk mengangkat Kepala Negara (Presiden dan Wakil Presiden)<sup>269</sup>, menetapkan GBHN yang selanjutnya dilaksanakan oleh Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan Undang-Undang Dasar.<sup>270</sup> MPR dianggap sebagai tangan rakyat dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut.

Pemaknaan kedaulatan rakyat ini bergeser setelah adanya amandemen UUD 1945. Kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya di tangan MPR, melainkan kembali kepada rakyat. Tegas ditunjukkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>271</sup> Pergeseran pemaknaan ini berimplikasi pada posisi MPR dalam tataran susunan kelembagaan negara, dimana MPR bukan lagi lembaga negara tertinggi.<sup>272</sup> Presiden tidak

---

<sup>266</sup> Sunoto, *Op.cit.*, hlm. 46.

<sup>267</sup> Sunoto menjelaskan bahwa lima sila dalam Pancasila adalah saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sila-sila dalam Pancasila saling terkait di mana sila-sila awal menjadi dasar bagi sila selanjutnya. Pernyataan berikut dapat ditelaah dalam bukunya yaitu Sunoto, 1985 *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanannya*, Yogyakarta, Hanindita, hlm. 1.

<sup>268</sup> Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta, hlm. 119.

<sup>269</sup> *Vide* Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>270</sup> *Vide* Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>271</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>272</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, *Op.cit.*, hlm. 143.

lagi bertanggungjawab pada MPR karena Presiden bukanlah lagi mandatarisnya. Presiden setelah amandemen bertanggung jawab langsung pada rakyat karena Presiden dipilih rakyat melalui pemilihan umum. MPR pun tidak mempunyai lagi kewenangan untuk menetapkan GBHN. Dalam UUD NRI Tahun 1945, MPR juga didefinisikan terdiri dari anggota DPR dan DPD.<sup>273</sup>

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengarah kepada satu hal, yakni MPR bukan lagi lembaga permusyawaratan sebagaimana sebelum amandemen seperti dicitrakan dalam Sila Keempat Pancasila. Kedaulatan rakyat yang tidak lagi dilaksanakan oleh MPR menjadi penyebabnya. Rakyat kini memegang kedaulatan rakyat yang kemudian disalurkan lewat wakil-wakil rakyat dan penyelenggara negara yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR kini tidak lagi menjadi penjelmaan dari seluruh rakyat dikarenakan susunannya yang tidak lagi memasukkan perwakilan fungsional (Utusan Golongan). MPR kini hanya terdiri dari perwakilan DPR dan DPD yang adalah perwakilan politik dan daerah. MPR menjadi tempat bertemunya DPR dan DPD dalam urusan melantik dan memberhentikan Presiden serta mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Pemaknaan MPR sebagai lembaga permusyawaratan kini dinilai tidak maksimal. Fungsi MPR sebagai lembaga permusyawaratan ini jarang dilakukan karena kewenangannya yang hanya bersifat *ceremonial*. Salah satu contoh dalam *status quo* adalah Sidang Tahunan MPR yang diadakan setiap tahun pada tanggal 16 Agustus dimana Presiden memberikan pidatonya. Pidato tersebut hanya dilakukan sebagai formalitas acara tersebut, oleh karena itu acara Sidang Tahunan MPR yang diterapkan sekarang ini hanya bersifat *ceremonial* saja.

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengamanatkan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun.<sup>274</sup> Hal ini dapat ditafsirkan bahwa MPR sejatinya dapat melakukan lebih dari satu kali sidang

---

<sup>273</sup> *Vide* Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>274</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam lima tahun. Akan tetapi, sidang yang dimaksud disini hanyalah sidang paripurna. Bukan dalam hal persidangan lainnya yang berkaitan dengan wewenang serta tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam UU MD3.

Sebenarnya MPR dapat saja menyelenggarakan sidang tahunan yang digunakan sebagai media pelaporan hasil kinerja masing-masing lembaga negara seperti yang diatur dalam Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014.<sup>275</sup> Akan tetapi, ketentuan penyelenggaraan sidang tahunan sebagai media atau forum pelaporan hasil kinerja masing-masing lembaga negara bukanlah suatu kewajiban untuk diadakan setiap tahun.<sup>276</sup> Lebih lanjut pengaturan tentang sidang tahunan sebagai media pelaporan hasil kinerja lembaga negara juga tidak dapat berjalan dengan maksimal karena saat ini belum diatur oleh undang-undang.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, sidang tahunan seolah kehilangan maknanya. Namun beberapa tahun belakangan mulai muncul wacana untuk menguatkan kembali peran MPR dengan cara mengadakan sidang tahunan MPR yang tujuannya agar kinerja lembaga negara dapat dilakukan pengawasan sekaligus pula sebagai mekanisme *checks and balances*.<sup>277</sup> Semenjak periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo bersama Wakil Presiden Jusuf Kalla, tradisi sidang tahunan kembali dihidupkan yang pada periode kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono ditiadakan. Hal ini merupakan salah satu langkah menguatkan peran MPR meskipun pada sidang tahunan MPR hanya sebatas mendengarkan. Seharusnya, guna perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga negara, pada sidang tahunan pula hasil laporan kinerja masing-masing lembaga negara juga perlu dibahas secara seksama. Selain itu pula, hasil akhir dari pembahasan ini mengerucutkan rekomendasi-rekomendasi sehingga pada satu tahun kedepan kinerja

---

<sup>275</sup> *Vide* Pasal 155 ayat (1) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

<sup>276</sup> *Vide* Pasal 66 ayat (4) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

<sup>277</sup> Riri Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Januari-Maret 2017, Volume 47, Nomor 1, hlm. 40.

lembaga negara akan semakin baik. Hal yang demikian sebenarnya pernah diamanatkan dalam konsideran huruf c Ketetapan MPR Nomor VIII/ MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia perlu mendengar dan membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada satu tahun kedepan”.

Hal yang demikian dapat berperan besar dalam peningkatan kinerja lembaga-lembaga negara sehingga hasilnya jauh lebih dirasakan oleh masyarakat. Akan tetapi, saat ini hal tersebut tidak dapat dikontekstualisasikan secara murni karena mengingat posisi MPR bukan lagi sebagai tertinggi negara. Untuk itu dapat dilakukan beberapa kreasi agar konotasi lama tersebut tidak muncul kembali.

Ketentuan Pasal dalam Ketetapan MPR tersebut menugaskan kepada Presiden dan merekomendasikan kepada DPA, DPR, BPK, dan MA untuk melaksanakan ketetapan sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, serta melaporkannya dalam sidang tahunan MPR berikutnya. Hasil pembahasan MPR terhadap laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara dalam melaksanakan GBHN dan Ketetapan MPR pada sidang tahunan akan memberikan penugasan kepada Presiden agar memperbaharui berbagai hal yang berkaitan langsung dengan tugas, fungsi dan kewenangannya selama satu tahun kedepan yang meliputi berbagai bidang seperti politik dan keamanan, ekonomi dan keuangan, sosial dan budaya, hukum dan hak asasi manusia, dan manajemen pemerintahan.<sup>278</sup> Pada DPA, DPR, BPK, dan MA akan diberikan hasil pembahasan yang berupa rekomendasi.<sup>279</sup> Dengan adanya penugasan maupun rekomendasi pasca pembahasan ini masing-masing lembaga negara pun akan mengetahui celah-celah kelemahan

---

<sup>278</sup> Hasil Pembahasan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dalam Melaksanakan GBHN dan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000.

<sup>279</sup> *Ibid.*

mereka dalam melaksanakan tugasnya sehingga kedepannya hal ini dapat ditutup sehingga hasil kinerja yang dihasilkan jauh lebih maksimal.

Terkait perbedaan tanggapan MPR, bahwa Presiden mendapatkan penugasan sedangkan lembaga-lembaga tinggi negara lain mendapatkan rekomendasi disebabkan karena pada saat itu memang kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus sebagai pemberi mandat kepada Presiden. Konsekuensi dari hal tersebut adalah Presiden bertanggung jawab atas kinerjanya kepada MPR. Sedangkan, dalam kondisi saat ini pasca 'dicabut' nya banyak kewenangan MPR beserta kedudukannya, tugas untuk mengontrol atau mengawasi Presiden dalam melaksanakan tugas-tugasnya tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, melainkan kepada rakyat yang merupakan pengejawantahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.<sup>280</sup>

Konsekuensinya, pengawasan pun disebar kepada lembaga-lembaga negara seperti DPR<sup>281</sup>, DPD<sup>282</sup>, serta BPK.<sup>283</sup> Kendatipun demikian, jika melihat konteks ketatanegaraan Indonesia secara utuh maka terdapat kekosongan hukum mengenai laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara lainnya karena tidak disediakan suatu mekanisme pelaporan tertentu. Implikasinya adalah bisa saja tidak terjadi peningkatan kinerja dari tahun ke tahun yang disebabkan karena masing-masing lembaga tinggi negara disini hanya menjalankan program tanpa adanya pelaporan

---

<sup>280</sup> *Vide* Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>281</sup> Berkaitan dengan fungsi pengawasan DPR, lihat Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>282</sup> *Vide* Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan perwakilan Rakyat sebagai bagian pertimbangan untuk ditindaklanjuti."

<sup>283</sup> *Vide* Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pertanggungjawaban yang sebenarnya bisa menghasilkan rekomendasi-rekomendasi terkait kekurangan dalam pelaksanaan suatu program kerja.

Pada era reformasi saat ini, salah satu agenda yang dituntut oleh rakyat Indonesia adalah pemberdayaan MPR.<sup>284</sup> Pemberdayaan dalam hal ini bukanlah menjadikan lagi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Pemberdayaan lembaga negara ini dapat dilihat salah satunya dari hasil Sidang Umum MPR 1999 yang salah satunya putusannya bahwa setiap tahun diadakan Sidang Tahunan MPR. Adapun pengadaaan Sidang Tahunan MPR ini dimaksudkan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, seperti yang terkandung dalam Pasal 1 butir 9 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1999 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia *jo.* Pasal 49 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan ini bertujuan untuk mengawasi setiap tugas dan kewajiban lembaga-lembaga negara yang telah diberikan kepadanya, terkhusus Presiden dalam rangka menyelenggarakan pembangunan nasional.<sup>285</sup> Pengawasan yang demikian diharapkan mampu membuat masing-masing lembaga negara lebih fokus dan maksimal dalam menjalankan program kerjanya karena terdapat suatu lembaga pengawas kinerja. Dalam kondisi saat ini hal ini sah saja diterapkan karena mengingat masing-masing lembaga tinggi negara seolah berjalan terpisah tanpa intergrasi satu sama lain bahkan terkadang saling berlawanan dalam menjalankan programmnya.

Selain itu pengawasan yang menghasilkan rekomendasi ini juga dapat dimaksudkan sebagai akuntabilitas publik karena hasil kinerja masing-masing lembaga tinggi negara dapat dilaporkan dan

---

<sup>284</sup> H. M. Thalbah, 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 68.

<sup>285</sup> Bagir Manan, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, hlm. 104.

diteruskan kepada rakyat.<sup>286</sup> Hal ini mengingat lembaga-lembaga negara disini merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan ketentuan UUD. Dimana konsekuensinya adalah kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat agar rakyat dapat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.<sup>287</sup>

Seperti diketahui saat ini komposisi MPR terdiri dari perwakilan politik atau nasional dan daerah, yang dimana pada kondisi saat ini secara keanggotaan MPR dilihat sebagai suatu lembaga dengan representasi rakyat Indonesia yang paling paripurna. Sehingga terdapat suatu legitimasi untuk mendapatkan laporan terkait kesesuaian antara program kerja masing-masing lembaga negara berikut pelaksanaannya dalam pelaksanaan pemerintahan yang sesuai dengan tujuan negara. Media pelaporan tersebut terlaksana dalam suatu Sidang Tahunan MPR.<sup>288</sup> Agar lebih mencerminkan rakyat Indonesia secara keseluruhan, idealnya ditambahkan suatu keanggotaan baru yang mengakomodir keberadaan wakil-wakil atau tokoh-tokoh masyarakat dari berbagai bidang seperti pendidikan, agama, sosial, dan sebagainya untuk dapat dilibatkan dalam sidang tahunan MPR.

Hal ini sesuai dengan konsekuensi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang menurut Bagir Manan sejak zaman pergerakan maupun pada saat penyusunan UUD Indonesia merdeka, semua sependapat agar demokrasi atau paham kedaulatan rakyat menjadi salah satu sendi Indonesia merdeka.<sup>289</sup> Sehingga konsekuensinya dianutnya asas kedaulatan rakyat ini adalah segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat haruslah melibatkan rakyat yang jika disesuaikan dengan sistem perwakilan Indonesia aspirasi dan persetujuan rakyat diberikan melalui wakilnya di badan perwakilan

---

<sup>286</sup> Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> Bagir Manan, *Teori ..., Op.cit.*, hlm. 141.



rakyat.<sup>290</sup> Hal ini pun penting selain untuk membuka ruang demokratisasi bagi seluruh rakyat Indonesia, juga mengurangi dominannya peran partai politik melalui DPR yang komposisinya mayoritas dalam keanggotaan MPR. Sehingga apabila unsur-unsur rakyat telah seimbang diharapkan mampu mengakomodir seluruh kepentingan rakyat, bukan hanya kepentingan partai politik.

Dalam dinamikanya mengamalkan Sila Keempat Pancasila, MPR telah mengalami banyak penyusutan dari aspek susunan, kedudukan, dan kewenangan. Sebagai sebuah lembaga permusyawaratan yang masih eksis hingga saat ini, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menanggalkan dasar-dasar penyelenggaraan lembaga permusyawaratan. Untuk mengembalikan jati diri MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang mewakili seluruh lapis masyarakat, maka penataan kembali lembaga MPR sangat diperlukan. Hal ini selaras pula dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, kewenangan MPR perlu disesuaikan dengan perkembangan zaman saat ini, demi terjaganya eksistensi lembaga permusyawaratan yang dapat mengakomodasi tujuan bangsa sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

### **3. Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Negara**

Perencanaan pembangunan, menurut Mahfud MD, selayaknya dijabarkan dalam haluan negara karena kondisi konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia.<sup>291</sup> Sejak UUD NRI Tahun 1945 berlaku, sudah dikenal adanya praktik haluan negara, namun kedudukannya diletakan di luar konstitusi. Hal tersebut dikarenakan penyusunan UUD NRI Tahun 1945 yang “kilat”, mengacu pada pernyataan Bung Karno dan Bung Hatta “...sedangkan untuk sementara waktu,

---

<sup>290</sup> Ridwan, *Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam Ni Matul Huda, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 86.

<sup>291</sup> Jimly Asshidiqie, “Garis Besar Haluan Negara Tahun 2020-2045”, Makalah, Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Badan Pengkajian MPR-RI, Bali, 16 Maret 2017.

berdasarkan naskah UUD yang bersifat sementara dapat diadakan pula haluan-haluan negara yang bersifat tertulis di luar naskah UUD.”<sup>292</sup>

Berdasarkan konsepsi tersebut, maka saat ini UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bagi penetapan ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan kehidupan nasional.<sup>293</sup> Kondisi *a quo* membuat UUD NRI Tahun 1945 membutuhkan adanya pengaturan haluan negara diluar konstitusi yaitu, landasan politis yang bersifat politik operasional bagi perencanaan pembangunan nasional.<sup>294</sup> Oleh karena itu selalu ada bentuk perencanaan pembangunan yang ditetapkan di luar konstitusi, yang kini disebut SPPN. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan sistem yang berlaku saat ini sebagaimana diatur dengan Undang-Undang 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pembangunan Nasional (UU SPPN). SPPN adalah satu-kesatuan sistem yang menjamin terselenggaranya pembangunan nasional.<sup>295</sup>

SPPN selanjutnya dijabarkan menjadi berbagai dokumen perencanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah, berikut penjabarannya:<sup>296</sup>

| <b>Nama</b>   | <b>Produk Hukum</b> | <b>Jangka Waktu</b> | <b>Materi Muatan</b>  |
|---|---------------------|---------------------|---|
| Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) | Undang-Undang       | 20 tahun            | Penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. |
| Rencana   | Peraturan           | 20                  | Visi, misi, dan arah  |

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm 3.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> Poin menimbang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>296</sup> *Vide* Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

|  |                          |         |   |
|--|--------------------------|---------|---|
| Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)                              | Daerah                   | tahun   | pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.   |
| Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)                   | Peraturan Presiden       | 5 tahun | Penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. |
| Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)                     | Peraturan kepala daerah. | 5 tahun | Penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.                                  |
| Rencana Pembangunan Tahunan Nasional/Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP) | Peraturan Presiden       | 1 tahun | Penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang  |

|  |  |         |  |
|--|--|---------|--|
|  |  |         | mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. |
| Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD)  | Peraturan kepala daerah                          | 1 tahun | Penjabaran dari RPJM Daerah ancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. |
| Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga (Renstra-KL)             | Peraturan pimpinan kementerian/ lembaga          | 5 tahun | visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.                                    |
| Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) | Peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah | 5 tahun | Visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.                           |
| Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga (Renja-KL)                       |  | 1 tahun | Kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.   |
| Rencana Pembangunan  |  | 1 tahun | Kebijakan, program, dan kegiatan   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) |  |  | pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. |
|--|--|--|--|

**Tabel 2** Produk SPPN berdasarkan UU SPPN

Pengaturan RPJPN dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN). Penyusunan RPJPN dilaksanakan lewat: (1) persiapan rancangan awal rencana pembangunan, (2) musyawarah perencanaan pembangunan (MUSRENBANG), (3) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Rancangan disusun oleh Menteri Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Penyusunan rancangan RPJPN berlangsung dalam forum MUSRENBANG.

RPJMN pengaturannya dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. RPJMN memiliki dua fungsi yaitu: (1) Kerangka regulasi bagi strategi pembangunan nasional dan (2) Kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Penyusunan RPJMN dilakukan paling lambat tiga bulan setelah Presiden baru dari hasil pemilu dilantik. Rancangan RPJMN disusun oleh Menteri Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Penyusunan rancangan RPJMN juga diselenggarakan dalam MUSRENBANG.

RKP nantinya dijadikan acuan bagi RKP daerah yang berlaku bagi pemerintah daerah. Rancangan RKP disusun oleh Menteri dengan menyelenggarakan MUSRENBANG. Rancangan akhir RKP tersebut kemudian dijadikan Perpres RKP. Adapun RKP kemudian disusun menjadi Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPBN).

GBHN merupakan sistem yang sebelumnya berlaku, GBHN di dalamnya mengatur fungsi perencanaan negara. Sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945, GBHN diatur dalam Pasal 3 UUD 1945.<sup>297</sup> GBHN menampung perencanaan pembangunan selama 5 tahun. GBHN ditetapkan oleh MPR lewat TAP

<sup>297</sup> Vide Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

MPR.<sup>298</sup> Walaupun begitu, GBHN juga dibuat dengan keikutsertaan Presiden. SPPN dan GBHN mempunyai kesamaan fungsi yaitu sebagai pemandu arah pembangunan. GBHN, yang berdasarkan pengertiannya, adalah haluan negara tentang pembangunan nasional.<sup>299</sup> Sedangkan SPPN adalah satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan yang kemudian menghasilkan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan.<sup>300</sup>

Jika membandingkan GBHN dan SPPN, terdapat perubahan fundamental yaitu terkait kedudukan MPR yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Berkaca kembali pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, MPR mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara<sup>301</sup> yang kemudian menjadi dasar bagi MPR untuk membentuk GBHN. Kewenangan tersebut berkaitan dengan peran MPR yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR: yang mengandung artian bahwa MPR memegang kedaulatan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Implikasinya Konsep dasar keterkaitan antara Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 adalah haluan negara merupakan perwujudan dari kehendak rakyat yang digariskan melalui MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.<sup>302</sup>

Setelah kewenangan *a quo* dihapus dari Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi memiliki wewenangan untuk menetapkan GBHN. Semangat dasar dari amandemen UUD NRI Tahun 1945 salah satunya adalah untuk memperkuat sistem presidensial.<sup>303</sup> Ciri utama

---

<sup>298</sup> Vide Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993, Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara,

<sup>299</sup> Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

<sup>300</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>301</sup> Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>302</sup> C.S.T Kansil, 1994, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN*, Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm. 188.

<sup>303</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, hlm. 274.

dari sistem presidensial ialah adanya pemisahan kekuasaan antara parlemen dan Presiden, karena itu Presiden dan parlemen berkedudukan setara sama kuat.<sup>304</sup> Hal ini berimbas pada GBHN yang kemudian ditiadakan sebab Presiden tidak diangkat oleh MPR sehingga Presiden bukanlah mandataris dari MPR.<sup>305</sup> Maka Presiden tidak perlu menuruti GBHN yang dibuat oleh MPR dan MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya.<sup>306</sup>

Munculnya SPPN pasca-amandemen UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan arah pembangunan yang sebelumnya dilaksanakan melalui GBHN. Hal ini dikarenakan seiring dengan amandemen UUD 1945, terdapat perluasan materi Bab XIV UUD NRI Tahun 1945 tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial serta perluasan hak konstitusional.<sup>307</sup> Penting untuk kemudian menghindari ketiadaan instrumen perencanaan pembangunan, sebab pembangunan merupakan bentuk pengamalan Pancasila dan pelaksanaan cita negara yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>308</sup> Penjabaran tersebut menunjukkan UUD NRI Tahun 1945 tidak bisa hanya dianggap sebagai dokumen hukum semata, tetapi menjadi suatu paham tentang prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara atau konstitusionalisme.<sup>309</sup> Pengaturan yang demikian membuat dapat tercapainya cita dan tujuan negara<sup>310</sup> dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut merupakan pokok kaidah fundamental

---

<sup>304</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Loc.cit.*

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Hak konstitusional yang dimaksud adalah hak yang biasa disebut sebagai hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, hak budaya, bahkan hak individu maupun hak kolektif masyarakat. Perluasan materi diadopsikan kedalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan Kedua yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal.

<sup>308</sup> Ginandjar Kartasasmita, "Manajemen Pembangunan Nasional Tinjauan Strategis Atas Upaya Bangsa Indonesia Mewujudkan Masyarakat Adil dan Sejahtera", Makalah, Disampaikan pada Milad ke-25 Institut Agama Islam Darussalam, Ciamis, 1995, hlm. 16.

<sup>309</sup> Jimly Ashidique, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 160.

<sup>310</sup> Cita dan tujuan negara yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut menciptakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sesuai Alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

negara yang harus dicapai dengan adanya pembangunan. Bentuk pengamalan tersebut membutuhkan adanya perencanaan dan manajemen pembangunan secara sistematis dan teratur. Tujuan dari perencanaan pembangunan adalah untuk meraih hasil yang sebesar-besarnya demi kesejahteraan rakyat.<sup>311</sup> Dalam Risalah Perubahan UUD 1945, Hamdan Zoelva menyampaikan pendapatnya mengenai GBHN:<sup>312</sup>

[...]bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, [atau], Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamandemen pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR.

Mengingat praktik GBHN dan SPPN sebagai perencanaan pembangunan yang pernah diterapkan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa kedudukan SPPN adalah untuk menggantikan GBHN yang ditiadakan pasca-amandemen UUD NRI Tahun 1945. GBHN dan SPPN kemudian dapat disamakan perannya sebagai haluan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional. Jimly Asshiddiqie menafsirkan haluan negara dalam dua pengertian, yaitu haluan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit.<sup>313</sup> Dalam arti sempit adalah GBHN sebagaimana ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan presiden untuk melaksanakan tugas pembangunan. Sedangkan dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN yang dituangkan dalam Ketetapan MPR.<sup>314</sup>

Telah didapat beberapa kritik terkait praktik dari penyelenggaraan SPPN, seperti ketidakharmonisan atau adanya

---

<sup>311</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm. 15.

<sup>312</sup> Tim Mahkamah Konstitusi, *Op.cit.*, hlm. 120.

<sup>313</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 329.

<sup>314</sup> *Ibid.*



disintegrasi antara perencanaan pusat dan daerah. Tidak hanya antar jenjang nasional dan daerah, tapi juga antar jenjang pemerintahan apabila pemerintahan berganti. SPPN memiliki celah terjadinya penyimpangan dari ketentuan yang tertulis dalam perencanaan. Berdasarkan sifatnya yang *directory*, dokumen perencanaan tersebut hanya mengikat secara substantif dan materiil. Sifatnya yang indikatif menjadikannya tidak mengikat secara formil.<sup>315</sup> Kebebasan Presiden dan/atau Kepala Daerah menentukan program sesuai dengan platform politiknya menjadi tidak ada batasan.

Produk hukum perencanaan pembangunan yang adalah Undang-Undang dan peraturan di bawahnya menyebabkan kurangnya unsur kontinuitas dan konsistensi.<sup>316</sup> Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya memang menunjang karakter perencanaan pembangunan yang bersifat dinamis, namun peraturan perundang-undangan tersebut mudah untuk diganti. Produk hukum yang tidak mudah diubah juga dibutuhkan dalam perencanaan pembangunan untuk menjaga konsistensi pelaksanaan pembangunan, sehingga bisa mengacu ke produk hukum yang di atas dan supaya produk hukum perencanaan pembangunan di bawahnya bisa bekerja seirama dengan produk hukum di atas Undang-Undang yang menjadi *guidance*.

*Kedua*, tentang pelaksanaan UU SPPN yakni, UU SPPN dan produk-produknya tidak ditemukannya mekanisme pertanggungjawaban yang optimal dan efektif. Mekanisme optimal dan efektif yang dikehendaki adalah mekanisme yang memberi kesempatan untuk pelaksanaannya mempertanggungjawabkan perbuatannya selama menjalankan UU SPPN yang memberikan motivasi untuk berbuat lebih baik di kesempatan berikutnya. Pertanggungjawaban minimal pelaksana bisa melaporkan perbuatannya kepada *stakeholder*. UU SPPN dalam hal ini tidak

---

<sup>315</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm. 20.

<sup>316</sup> Yessi Anggraini, Armen Yasir, *et. al.*, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 1, 2015, hlm. 74-88.

memiliki mekanisme evaluasi dan penegakan yang cukup terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, karena evaluasi dari UU SPPN lingkungannya sempit dan mekanisme penegakannya melalui internal Kementerian/Lembaga masing-masing. Pertanggungjawaban langsung kepada rakyat tidak memiliki parameter yang jelas dan akan menimbulkan kesimpangsiuran informasi ketercapaian perencanaan. Hal ini tidak mewujudkan asas pemerintahan yang baik yaitu menyediakan transparansi untuk masyarakatnya. Terlebih kerja dari kementerian/lembaga negara dibiayai oleh APBN yang berasal dari pajak yang dibayar oleh rakyat. Dalam *status quo*, masyarakat membutuhkan informasi yang langsung diberikan kepada mereka dengan cara yang mereka mengerti mengenai kinerja dari kementerian/lembaga negara.

*Ketiga*, berkaitan dengan SPPN adalah muncul beberapa keluhan dari masyarakat yang mengikuti kegiatan MUSRENBANG karena minimnya usulan masyarakat yang diakomodir oleh pemerintah daerah. Satu permasalahan klasik yang sering muncul juga adalah kurangnya dana atau anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk mengimplementasikan rencana pembangunan yang telah disusun. Prioritasi sejak dari MUSRENBANG di tingkat bawah belum dilakukan. Tereduksinya usulan masyarakat dalam MUSRENBANG tingkat lanjutan di kabupaten mencerminkan bahwa prioritas yang diusung dari bawah masih belum menjadi prioritas di tingkat daerah. Pengaruh kepentingan yang terjadi di tingkat daerah dimana ada usulan yang tiba-tiba masuk dalam rencana pembangunan dan menggeser usulan-usulan dari masyarakat yang telah dimusyawarahkan dalam MUSRENBANG mencerminkan keterlibatan masyarakat hanya dianggap sebagai formalitas dalam rangka memenuhi legalitas pelaksanaan MUSRENBANG.<sup>317</sup>

Penyimpangan ketatanegaraan pada masa tersebut menjadi wajar menurut Saldi Isra, karena saat itu MPR belum siap dalam

---

<sup>317</sup> Didasarkan pada penelitian empiris Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan, Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, "Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan", *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 6, Nomor 1, 2014, hlm. 11.

membentuk haluan negara.<sup>318</sup> MPR pada masa orde lama masih bersifat sementara (MPRS), bukan MPR sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945. Saat Orde Baru, MPR yang terbentuk melalui Pemilu 1971, dinilai belum siap dalam menyusun haluan negara secara cepat. Belajar dari kegagalan sebelumnya, pemerintah Orde Baru menginisiasi materi muatan GBHN terlebih dahulu sebelum Sidang Umum MPR. Penyimpangan yang demikian bertransformasi menjadi konvensi ketatanegaraan yang mana Presiden selalu menyusun materi GBHN melalui Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) dan Tim Penyusun GBHN.<sup>319</sup>

GBHN dulu dalam pelaksanaannya memang memiliki kritik-kritik tersendiri. Pada Orde Lama dan Orde Baru, isi muatan GBHN dibentuk oleh Presiden sedangkan MPR hanya menetapkan GBHN yang disusun oleh Presiden. Hal ini menyimpang dari yang diamanatkan konstitusi yang menyebutkan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara memberikan haluan penyelenggaraan negara kepada mandatarisnya. Pada praktiknya, Presiden yang bertindak sebagai mandataris justru yang menyusun GBHN itu sendiri. Presiden pada praktiknya adalah yang menyusun muatan GBHN sedangkan MPR hanya bersidang untuk menetapkan GBHN yang telah disusun.<sup>320</sup>

Penyimpangan ketatanegaraan pada masa tersebut menjadi wajar menurut Saldi Isra, karena saat itu MPR belum siap dalam membentuk haluan negara.<sup>321</sup> MPR pada masa orde lama masih bersifat sementara (MPRS), bukan MPR sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945. Saat Orde Baru, MPR yang terbentuk melalui Pemilu 1971, dinilai belum siap dalam menyusun haluan negara secara cepat. Belajar dari kegagalan sebelumnya, pemerintah Orde Baru menginisiasi materi muatan GBHN terlebih dahulu sebelum Sidang Umum MPR. Penyimpangan yang demikian bertransformasi menjadi konvensi ketatanegaraan yang mana Presiden selalu

---

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> *Ibid.*

<sup>320</sup> Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 135-136.

<sup>321</sup> *Ibid.*

menyusun materi GBHN melalui Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) dan Tim Penyusun GBHN.<sup>322</sup>

Reformulasi SPPN dengan model GBHN memiliki urgensi untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Gagasan tersebut dianggap sebagai penguatan SPPN dengan menjadi acuan bagi RPJP, sebab GBHN memiliki karakter yang mirip dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam materi muatan.<sup>323</sup> Ini nantinya akan bertindak sebagai penjabaran UUD NRI Tahun 1945 yang bersifat abstrak.<sup>324</sup> Adapun kesamaan antara UUD NRI Tahun 1945 dan GBHN dapat dijabarkan sebagai berikut;<sup>325</sup>

- a. menganut landasan yang sama yaitu Pancasila sebagai sistem nilai yang melandasi dan menjadi acuan filosofis;
- b. menganut landasan struktural yang sama yaitu mengandalkan sistem Presidensial; dan
- c. menganut landasan operasional yang sama berisikan tujuan-tujuan nasional yaitu yang terkandung dalam alinea ke- IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan pengamatan, ada beberapa kritik yang diberikan terhadap pelaksanaan UU SPPN yaitu: 1) ketidakharmonisan perencanaan pusat dan daerah; 2) tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang optimal; dan 3) minimnya saran masyarakat yang diakomodir dalam MUSRENBANG. Untuk isu tersebut, maka dibutuhkan perencanaan model GBHN yang diterapkan dalam produk hukum di atas undang-undang. Rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, dimuat poin mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model garis-garis besar haluan negara (GBHN).<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm 20.

<sup>324</sup> Hal ini terkait dengan penyusunan Undang-Undang Dasar yang “kilat”, mengacu pada pernyataan Bung Karno dan Bung Hatta “...sedangkan untuk sementara waktu, berdasarkan naskah Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara dapat diadakan pula haluan-haluan negara yang bersifat tertulis di luar naskah Undang-Undang Dasar, Jimly Asshidiqie, “Garis-Garis...”, *Loc.cit.*

<sup>325</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Loc.cit.*

<sup>326</sup> Pasal 1 angka 2 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Jabatan 2009-2014.

Pengadaan kembali perencanaan perencanaan model GBHN penting sebagai panduan ideologis dalam perencanaan pembangunan untuk meningkatkan konsistensi dan kontinuitas dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan, meningkatkan *checks and balances* antar lembaga. Penting juga untuk menguatkan prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan SPPN yang lebih kolektif. Perencanaan model GBHN juga bisa menciptakan mekanisme pertanggungjawaban yang optimal.

#### **4. Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS**

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 memposisikan MPR bukan lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dan bukan pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat.<sup>327</sup> Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden melalui suara terbanyak. Untuk legitimasi tindakan terhadap wewenang yang dimilikinya tersebut, MPR membutuhkan wadah berupa produk hukum tertentu.

Untuk memperjelas produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, maka dikeluarkanlah TAP MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 ditentukan bahwa bentuk putusan Majelis adalah Ketetapan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam, serta Keputusan MPR mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Pada hakikatnya, bentuk produk hukum Ketetapan MPR tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan). Pilihan bentuk produk hukum berupa TAP MPR menurut Bagir Manan dapat didasarkan atas dua hal, yaitu:<sup>328</sup>

1. Merupakan ketentuan yang tersirat sekaligus mengandung *implied power*, hal ini guna mewadahi bentuk putusan MPR

---

<sup>327</sup> Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 2, Nomor 1, 2013, hlm. 3.

<sup>328</sup> Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Indo-Hill-Co, Jakarta, hlm. 31-33.

untuk melegitimasi tindakan yang didasarkan atas kewenangannya, serta penggunaan nomenklatur 'ketetapan' didasarkan atas tafsir gramatikal Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa 'Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara'. Berdasarkan kata menetapkan dari bunyi Pasal 3 tersebut, maka ketika MPR mengeluarkan produk hukum diberi bentuk ketetapan, yang kemudian bentuk TAP MPR berkembang menjadi konvensi ketatanegaraan.<sup>329</sup>

2. Ketetapan MPR didasarkan praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan, yang mana sebagai salah satu sumber hukum. Sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui kehadiran praktik atau kebiasaan sebagaimana yang disebutkan pada Penjelasan UUD NRI Tahun 1945.<sup>330</sup> Praktik tersebut sebagai awal penerapan dibentuknya TAP MPR yang mulai dikenal sejak 1960 ketika MPRS bersidang dan membuat keputusan pertama kali, yang kemudian berjalan dan diteruskan oleh MPR, sehingga diterima sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan.<sup>331</sup>

Merujuk pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan), ternyata pada tataran praktiknya MPR mengeluarkan produk hukum berupa ketetapan tidak hanya terbatas pada apa yang dirumuskan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, yaitu untuk menetapkan UUD dan GBHN, tetapi produk hukum TAP MPR juga memuat materi muatan bidang-bidang lainnya.<sup>332</sup> Produk hukum berupa TAP MPR dibentuk atau dikeluarkan oleh MPR dalam beberapa periode jabatan melalui Sidang Umum dan Sidang Istimewa MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang menghasilkan 139 TAP MPRS dan TAP MPR.

Materi muatan TAP MPR yang dibentuk mulai tahun 1960-2002 berbeda-beda, tidak ada ketentuan mengenai materi apa saja yang dapat dimuat dalam Ketetapan MPR. Semua materi muatan dapat dituangkan dalam Ketetapan MPR sesuai dengan keinginan MPR,

---

<sup>329</sup> Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", *Jurnal Pemaharuan Hukum*, Volume 4, Nomor 1, 2016, hlm. 130.

<sup>330</sup> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945: Undang Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu, Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.

<sup>331</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 173.

<sup>332</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, hlm. 49.

tidak terbatas pada materi yang bersifat pengaturan (*regeling*) ataupun penetapan (*beschikking*).<sup>333</sup> Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menyebabkan MPR mempunyai kewenangan yang tidak terbatas.<sup>334</sup> Padahal sebenarnya, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh MPR dalam UUD NRI Tahun 1945, materi muatan Ketetapan MPR hanyalah materi muatan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN), pengangkatan dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Tidak adanya limitasi tentang materi muatan TAP MPR sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kemudian memunculkan TAP MPR/MPRS yang sangat beragam. Antara lain mengatur terkait kenegaraan, kemasyarakatan, ideologi, keagamaan, pemberian gelar dan lain sebagainya, sifat normanya pun ada yang bersifat *einmalig*, *regeling*, *interne regelingen*, bahkan ada yang tidak masuk di dalam sifat itu seperti ketetapan tentang rekomendasi.<sup>335</sup>

Bahkan, pada masa Pemerintahan orde lama terdapat materi muatan TAP MPRS yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, yaitu TAP MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur Hidup. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden selama 5 (lima) tahun.<sup>336</sup> Kemudian, pada periode 1982-1987, terdapat TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mana dimaksudkan MPR untuk mempertahankan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak berkehendak untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Jika MPR berkehendak untuk mengubah UUD NRI

---

<sup>333</sup> Widayati, *Loc.cit.*

<sup>334</sup> Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun, Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari".

<sup>335</sup> Enny Nurbaningsih, "Telaah Terhadap Hasil-Hasil Peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR", *Mimbar Hukum*, Volume 2, Nomor 43, 2003, hlm. 56.

<sup>336</sup> Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali."

Tahun 1945, maka harus terlebih dahulu meminta pendapat rakyat melalui referendum. Akibatnya keputusan-keputusan penting dan mendasar bagi bangsa dan negara yang merupakan hasil sidang MPR tidak mungkin diwadahi dalam UUD, karena hal itu mengandung makna mengubah UUD NRI Tahun 1945. Keputusan-keputusan penting itu kemudian dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR.<sup>337</sup> Dalam periode era reformasi, Ketetapan MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Ketentuan TAP MPR Tentang Referendum ini dapat dikatakan bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945, karena dalam ketentuan Pasal 37 UUD 1945, untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945 tidak ada keharusan untuk mengadakan referendum.

Menurut hasil penelitian Sri Soemantri, materi muatan TAP MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut:<sup>338</sup>

1. Tentang Dasar Negara;
2. Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.;
3. Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;
4. Tentang Pemilihan Umum;
5. Tentang Lembaga-lembaga Negara (Umum);
6. Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
7. Tentang Presiden dan Wakil Presiden;
8. Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945;
9. Tentang Hal-hal Lain.

Sementara itu, menurut Bagir Manan menilik materi muatannya TAP MPR dapat dibedakan ke dalam empat jenis, yaitu:<sup>339</sup>

1. TAP MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan;
2. TAP MPR yang materi muatannya semacam materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi negara (*beschikking*);
3. TAP MPR yang berupa perencanaan (*het plan*) yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN);

---

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> Sri Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung, Remaja Karya, hlm. 69-293.

<sup>339</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata negara Indonesia*, Jakarta, Alumni, hlm. 146.



4. TAP MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara.

Dalam buku lain, Bagir Manan juga mengidentifikasi materi muatan TAP MPR ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu:<sup>340</sup>

1. Yang bersifat mengatur;
2. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung;
3. Yang materinya merupakan penetapan (*beschikking*);
4. Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Sedangkan, menurut Widayati, secara garis besar materi muatan TAP MPR pada masa pemerintahan orde lama, orde baru, dan era reformasi dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>341</sup>

**Materi Muatan Ketetapan MPR**

| Orde Lama  | Orde Baru  | Era Reformasi   |
|--|--|---|
| 1. MPRS periode 1960-1965:<br>- Penegasan kembali pidato Presiden Soekarno<br>- Bertentangan dengan UUD 1945 (pengangkatan Presiden seumur hidup)<br>2. MPRS periode 1966-1972:<br>Kekecewaan terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno hingga pada puncaknya dengan mencabut kekuasaan dari Presiden Soekarno | 1. Tata tertib MPR<br>2. Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden<br>3. GBHN<br>4. Terdapat Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Ketetapan MPR tentang Referendum | 1. Awal reformasi: menghilangkan bayang-bayang Orde Baru dengan mencabut Ketetapan MPR tentang Eka Prasetya Panca Karsa atau P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila)<br>2. Reformasi:<br>- mengadakan pembatasan-pembatasan kekuasaan eksekutif<br>- pemberdayaan lembaga-lembaga negara lain |

**Tabel 3** Materi Muatan Ketetapan MPR

Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebagai reaksi terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan MPR, serta didasarkan pada perintah yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan, maka MPR melakukan peninjauan atas status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang telah dikeluarkan sebelumnya. Peninjauan tersebut dilakukan melalui Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis

<sup>340</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, hlm. 31-34.

<sup>341</sup> Widayati, "Perbandingan ...", *Loc.cit.*

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 yang berisi sebagai berikut:<sup>342</sup>

1. Pasal 1 (8 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
2. Pasal 2 (3 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing;
3. Pasal 3 (8 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku selama sampai dengan terbentuknya pemerintahan yang baru hasil pemilihan umum 2004;
4. Pasal 4 (11 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang;
5. Pasal 5 (5 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Indonesia hasil Pemilihan Umum tahun 2004;
6. Pasal 6 (104 Ketetapan)  
Ketetapan MPRS/MPR yang disebutkan merupakan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

TAP MPR tersebut sampai sekarang masih terdapat yang memiliki daya laku sebagai peraturan yang mengikat untuk umum (*algemene verbindende voorschriften*).<sup>343</sup> Sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara, maka TAP MPR menempati kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, yang mana hierarkinya mengalami dinamika sebagai berikut:

#### **Dinamika Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

| <b>TAP MPRS RI<br/>No.<br/>XX/MPR/1966</b>     | <b>TAP MPR RI<br/>No.<br/>III/MPR/200<br/>0</b>    | <b>UU No. 10<br/>Tahun 2004</b>                     | <b>UU No. 12 Tahun<br/>2011</b>   |
|--|--|---|---|
| 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 | 1. Undang-Undang Dasar 1945<br>2. Ketetapan MPR RI | 1. UUD NRI Tahun 1945<br>2. Undang-Undang/Peraturan | 1. UUD NRI Tahun 1945<br>2. Ketetapan MPR<br>3. Undang-Undang/Peraturan |

<sup>342</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, Ketetapan MPR Republik Indonesia No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Meteri dan Status Hukum Ketetapan MPR dari Tahun 1960 Sampai Tahun 2002, Cetakan Ke-14, MPR RI, Jakarta, 2014.

<sup>343</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm. 36.

|   |  |  |                                       |
|---|--|--|---------------------------------------|
| 2. Ketetapan MPR                                  | 3. Undang-Undang                               | Pemerintah Pegganti Undang-Undang          | ran Pemerintah Pegganti Undang-Undang |
| 3. Undang-Undang/Peraturan                        | 4. Peraturan Pemerintah Pegganti Undang-Undang | 3. Peraturan Pemerintah                    | 4. Peraturan Pemerintah               |
| 4. Peraturan Pemerintah Pegganti Undang-Undang    | 5. Peraturan Pemerintah                        | 4. Peraturan Presiden                      | 5. Peraturan Presiden                 |
| 4. Peraturan Pemerintah                           | 6. Keputusan Presiden                          | 5. Peraturan Daerah meliputi:              | 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan     |
| 5. Keputusan Presiden                             | 7. Peraturan Daerah                            | - Peraturan Daerah provinsi                | 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota    |
| 6. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti: |  | - Peraturan Daerah kabupaten/kota          |                                       |
| - Peraturan Menteri                               |  | - Peraturan Desa/peraturan yang setingkat. |                                       |
| - Instruksi Menteri                               |  |  |                                       |
| - dan lain-lainnya                                |  |  |                                       |

**Tabel 4** Dinamika Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan

Ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tidak mencantumkan TAP MPR sebab MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan bukan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, oleh karena itu MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur.<sup>344</sup>

Ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dianggap mengandung beberapa kelemahan khususnya mengenai TAP MPR, menurut TAP MPR Nomor I/MPR/2003, masih terdapat tiga ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan<sup>345</sup> dan sebelas ketetapan yang masih berlaku sampai terbentuknya undang-undang.<sup>346</sup> Dengan

<sup>344</sup> Widayati, *et.al*, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Volume 21, Nomor 2, 2014, hlm. 270.

<sup>345</sup> *Vide* Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.

<sup>346</sup> *Vide* Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Tateri dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002.

dilatarbelakangi permasalahan tersebut, maka diundangkanlah UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana pembentuk undang-undang kembali memasukkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

TAP MPR yang dimaksud pada hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 mencakup TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR RI No. I/MPR/2003.<sup>347</sup> Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dianggap sebagai bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia, di sisi lain, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, membawa implikasi bahwa membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.<sup>348</sup>

UUD NRI Tahun 1945 maupun TAP MPR merupakan produk hukum yang sama-sama dibentuk oleh MPR akan tetapi tidak memiliki kedudukan yang sama,<sup>349</sup> letak TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah dibawah Undang-Undang Dasar dan diatas Undang-Undang, sehingga kemudian perlu dikaji secara mendalam mengenai bentuk ideal materi muatan TAP MPR. UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur materi muatan Ketetapan MPR, hal ini dapat dipahami karena menurut Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR secara hierarki kedudukannya lebih tinggi dari pada Undang-Undang sehingga Undang-Undang yang kedudukannya lebih rendah tidak dapat mengatur mengenai materi muatan TAP MPR.

---

<sup>347</sup> *Vide* Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>348</sup> Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, 2013, hlm. 147.

<sup>349</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Loc.cit.*

Menurut Riri Nazriyah, materi muatan yang diatur dalam Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan atau yang diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945, mengingat posisinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>350</sup> Akan tetapi, dengan tidak adanya aturan dan batasan terperinci mengenai materi muatan setiap produk hukum yang ada, maka dalam hal ini menimbulkan berbagai perbedaan materi muatan dalam setiap Ketetapan, dan memicu munculnya kesewenang-wenangan MPR pada masa sebelum adanya Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan bentuk ideal materi muatan TAP MPR, maka tidak terlepas dari problematika klasifikasi keberlakuan TAP MPR serta kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan, antara lain dijabarkan sebagai berikut:

a. Analisis Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang Tetap Berlaku dengan Ketentuan

Berdasarkan Pasal 2 TAP MPR RI No. 1/MPR/2003 yang mengatur mengenai TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, maka lebih lanjut perlu dilakukan penelusuran daya berlakunya, antara lain sebagai berikut:<sup>351</sup>

| No | Ketetapan MPR/Ketetapan MPRS  | Status Keberlakuan   |  |
|----|---|--|--|
|    |   | Ketentuan dalam Ketetapan  | Kondisi Faktual  |
| 1. | TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme | Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini kedepan diberlakukan dengan berkeadilan, dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia. | Tetap berlaku, dengan alasan bahwa materi muatan dalam TAP MPRS ini sebagai upaya mempertahankan ideologi Pancasila, sehingga memiliki kedudukan substantif yang kuat, serta ketentuan yang disyaratkan dalam TAP MPR tersebut akan tetap berlanjut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. |
| 2. | TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang  | Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan  | Tetap berlaku.   |

<sup>350</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

<sup>351</sup> Dian Agung Wicaksono, *Loc.cit.*

|    |  |   |  |
|----|--|---|--|
|    | Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi                   | Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. |  |
| 3. | TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur | Tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No. V/MPR/1999/   | Sudah tidak berlaku, dikarenakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 telah selesai dilaksanakan. |

**Tabel 5** Status Keberlakuan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Berdasarkan Pasal 2 TAP MPR Nomor 1/MPR/2003

Berdasarkan analisis tersebut, maka pada Pasal 2 TAP MPR RI No. I/MPR/2003 yang masih berlaku terdapat dua Ketetapan, yaitu TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 dan TAP MPR No. XVI/MPR/1998. Sesungguhnya, bila dicermati, materi muatan TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 memiliki lebih dari satu sifat norma, karena terdapat materi muatan yang bersifat *beschikking* pada Pasal 1 TAP MPRS *a quo* secara spesifik dipergunakan untuk membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan seluruh organisasi yang bernaung di bawahnya.<sup>352</sup> Namun, pada pasal-pasal selanjutnya TAP MPRS *a quo* bersifat *regeling* yang membatasi penyebaran ajaran-ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme di dalam masyarakat.<sup>353</sup> Produk hukum seperti inilah yang lazim disebut sebagai legislasi semu (*beleidsregels* atau *pseudo-wetgeving*).<sup>354</sup> Terlepas dari permasalahan format produk hukumnya, TAP MPRS *a quo* justru

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

<sup>354</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 101.

membatasi hak asasi manusia yang bersifat *forum internum*,<sup>355</sup> padahal *forum internum* berupa hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani merupakan salah satu bentuk dari *non-derogable right* yang dilindungi oleh konstitusi.

Berdasarkan tabel diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada Pasal 2 TAP MPR RI No. I/MPR/2003 Ketetapan yang masih berlaku adalah:

1. TAP MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.
2. TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Konsekuensi dari keberlakuan TAP MPR tersebut adalah sebagai peraturan perundang-undangan maka dapat dijadikan sebagai rujukan pertimbangan yuridis bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya, mengingat TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 dan TAP MPR No. XVI/MPR/1998 juga memiliki substansi yang sangat penting sebagai landasan penyelenggaraan kehidupan bernegara. Akan tetapi, dengan problematika bahwa tidak ada *guidance* mengenai materi muatan TAP MPR yang ideal, maka terlebih dahulu diperlukan suatu rekonstruksi sehingga kedudukan TAP MPR yang masih berlaku akan kuat apabila TAP MPR dijadikan sebagai rujukan pembentukan peraturan perundang undangan. Perlu dilakukan suatu peninjauan kembali terhadap TAP MPR yang masih berlaku tersebut, untuk kemudian dinilai apakah dengan materi muatan yang sekarang ini sudah ideal dan dapat dikatakan sebagai *staatgrundgesetz*.

b. Analisis Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang Tetap Berlaku sampai dengan Terbentuknya Undang-Undang

---

<sup>355</sup> Immanuel Kant, Peter Heath and J.B. Scheewind (Eds.), 2001, *Lectures on Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 88.

Berdasarkan Pasal 4 TAP MPR RI No. 1/MPR/2003 yang mengatur mengenai TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, maka lebih lanjut perlu dilakukan penelusuran daya berlakunya, antara lain sebagai berikut:<sup>356</sup>

| No | Ketetapan MPR/Ketetapan MPRS  | Status Keberlakuan   |  |
|----|---|--|--|
|    |   | Ketentuan dalam Ketetapan  | Kondisi Faktual  |
| 1  | TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera  | Tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. | Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.  |
| 2  | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme | Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.   | Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR a quo, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.</li> <li>2. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</li> <li>3. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</li> </ol> Namun, dikarenakan dalam Pasal 4 TAP MPR a quo secara spesifik menyebut "mantan Presiden Soeharto" dan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan, maka dapat dikatakan TAP MPR a quo masih berlaku. Kasus tersebut terhenti dengan adanya Surat Keputusan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3) oleh Jaksa Agung. |
| 3  | Ketetapan Majelis Permusyawaratan   | Sampai dengan terbentuknya   | Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU   |

<sup>356</sup> Dian Agung Wicaksono, *Loc.cit.*



|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|   | Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia | undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. | Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.  |
| 4 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan  | Tetap berlaku.  | Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kemudian di revisi melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.   |
| 5 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional   | Tetap berlaku.  | Tidak berlaku. Ketetapan MPR ini dibentuk dengan maksud dan tujuan berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional, merumuskan etika kehidupan berbangsa dan bernegara, serta visi Indonesia masa depan. Sehingga, tidak berlaku karena tujuannya sudah tercapai yaitu dengan terbentuknya UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, terbentuknya TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, dan TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Walaupun kemudian UU No. 27 Tahun 2004 telah dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 karena dianggap inkonstitusional. |
| 6 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara  | Sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.   | Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.</li> <li>2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang</li> </ol>   |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | Republik Indonesia   |  | Pertahanan Negara.<br>3. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.   |
| 7 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia | Sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. | Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya:<br>1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.<br>2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.<br>3. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.  |
| 8 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa  | Tetap berlaku  | Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR a quo, misalnya UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR a quo yang diuraikan sebagai uraian Etika Kehidupan Berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan TAP a quo belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR a quo masih berlaku.  |
| 9 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan   | Tetap berlaku  | Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR a quo, misalnya UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR a quo yang diuraikan sebagai Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:<br>1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;<br>2. Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020;<br>3. Visi Lima Tahunan, sebagaimana |

|    |   |   |  |
|----|---|---|--|
|    |   |   | <p>termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.</p> <p>Maksud dan tujuan Visi Indonesia 2020 adalah untuk menjadi pedoman mewujudkan cita-cita luhur bangsa sebagai arah kebijakan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sampai dengan tahun 2020. Untuk itu, karena materi muatan TAP <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku.</p>  |
| 10 | <p>Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme</p> | <p>Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.</p> | <p>Arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk UU beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi);</li> <li>2. Perlindungan Saksi dan Korban (UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban);</li> <li>3. Kejahatan Terorganisasi (UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Konvensi Perserikatan Bangsa- Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi));</li> <li>4. Kebebasan Mendapatkan Informasi (UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik);</li> <li>5. Etika Pemerintahan (Belum ada UU spesifik);</li> <li>6. Kejahatan Pencucian Uang (UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan</li> </ol> |

|    |  |  |   |
|----|--|--|---|
|    |  |  | <p>Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang);</p> <p>7. Ombudsman (UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).</p> <p>Walaupun belum ada UU khusus yang mengatur tentang Etika Pemerintahan, namun sejatinya materi muatannya sudah tercakup, misalnya dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan</li> <li>2. UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).</li> </ol> <p>Selain itu, tidak ada keharusan untuk “diatur dengan undang- undang” (bij de wet geregeld) atau diatur dalam undang-undang” (in de wet geregeld), sehingga dalam melaksanakan TAP MPR a quo dapat dilakukan dengan produk hukum yang fleksibel. Maka dari itu, dapat dikatakan TAP MPR a quo sudah tidak berlaku.</p> |
| 11 | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam | Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. | <p>Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR a quo, misalnya UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan DPR pada Jumat, 16 Desember 2011. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR a quo yang diuraikan sebagai arah kebijakan Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewedahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan TAP</p>   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku. |
|--|--|--|--|

**Tabel 6** Status Keberlakuan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Berdasarkan Pasal 4 TAP MPR Nomor 1/MPR/2003

Sehingga, berdasarkan analisis tersebut, TAP MPR yang masih berlaku sesuai pada Pasal 4 TAP MPR RI No. I/MPR/2003 adalah sebagai berikut:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- 3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- 4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketetapan yang masih berlaku tersebut memiliki substansi yang mendasar bagi penyelenggaraan negara. Sesuai dengan hakikat pada Pasal 4, bahwa Ketetapan tersebut akan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Maka konsekuensinya, sebagai tindak lanjut, pembentukan Undang-Undang terkait perlu segera dilaksanakan sehingga substansi Ketetapan MPR tersebut dapat terakomodasi. Pembentukan Undang-Undang dimaksudkan guna mewujudkan kepastian hukum. Kemudian, pembentukan Undang-Undang juga sebagai langkah solutif atas problematika bahwa tidak adanya sistem pengujian TAP MPR. Ketika substansi TAP MPR yang masih berlaku dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, maka barulah dapat diketahui apakah substansi tersebut sesuai atau bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan masih terdapat TAP MPR yang berlaku dan tidak dapat serta merta dicabut keberlakuannya, maka perlu dilakukan suatu peninjauan kembali berkaitan dengan materi TAP MPR tersebut masih relevan atau tidak dengan perkembangan masyarakat dan negara, serta perkembangan kondisi hukum dan

ketatanegaraan. Peninjauan terhadap materi muatan TAP MPR tersebut memerlukan analisis secara komprehensif terhadap masing-masing TAP MPR yang masih berlaku, dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat dilakukan dengan mengeneralisasi muatannya.<sup>357</sup> Dengan adanya peninjauan tersebut, maka kemudian akan dapat disimpulkan mengenai perlu atau tidaknya pemberlakuan TAP MPR.

Bukan hanya terkait dengan materi muatan, akan tetapi perlu analisis lebih lanjut mengenai posisi ideal dari TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang saat ini menempati posisi di bawah UUD dan di atas UU. Kedudukan TAP MPR sebagaimana dalam *status quo* menimbulkan pertanyaan mengenai urgensi adanya peraturan yang menjembatani UUD dan UU.

c. Pengujian Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

Peraturan perundang-undangan pada suatu negara berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis/hierarkis sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. Konsekuensi hierarkisitas norma adalah tidak menghendaki adanya pertentangan norma dan mengarah pada koherensi norma, untuk itu keberadaan TAP MPR di bawah UUD dan di atas peraturan perundang-undangan lainnya, membawa konsekuensi materi muatan TAP MPR akan dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.<sup>358</sup> Menjadi problematika kemudian jika secara materi muatan TAP MPR berpotensi untuk bertentangan dengan UUD.<sup>359</sup>

Berdasarkan Teori Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*" memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

---

<sup>357</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, 2002, *Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya*, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus, hlm.15.

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya ke dalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai berikut:<sup>360</sup>

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang (UU);
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah (PP) hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Secara garis besar, TAP MPR dikategorikan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Hamid Attamimi ini dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara atau sebelum Perubahan UUD 1945. Kemudian, ditempatkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antar sesama produk perundang-undangan.

Keberadaan UU No. 12 Tahun 2011, mengakibatkan Ketetapan MPR secara *ex-officio* menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya yang dalam hal ini berupa Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Secara historis, Ketetapan MPR yang merupakan hasil sidang MPR, digunakan untuk menampung hal-hal penting dan mendasar bagi bangsa dan negara. Hal-hal penting tersebut tidak dimungkinkan untuk dimasukkan dalam UUD sehubungan dengan syarat yang tidak lazim untuk mengubah UUD 1945 terutama pada masa pemerintahan orde baru.<sup>361</sup>

Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR berada di bawah UUD dan di atas UU. Telah lazim diketahui bahwa dalam sistem hierarki berlaku asas *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan

---

<sup>360</sup> Maria Farida Indarti, *Op.cit.*, hlm. 25.

<sup>361</sup> Ridwan dalam Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 94.

yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. L.J. van Apeldoorn mengemukakan:<sup>362</sup>

*[...] wetten van lagere orde mogen niet in strijd zijn met wetten van hogere orde. Wanneer dit wel het geval is, wijkt de wet van lagere orde voor die van hogere orde,*

(undang-undang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Jika terjadi pertentangan, undang-undang lebih rendah mengalah pada undang-undang yang lebih tinggi).

Guna mengetahui apakah peraturan perundang-undangan itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan lainnya, perlu diketahui tentang isi atau materi muatan dari masing-masing peraturan tersebut. Secara redaksional, istilah yang digunakan adalah Ketetapan MPR, yang bermakna hasil tindakan MPR yang berupa penetapan (*beschikken*), yakni “*de wilsverklaring van een staatsorgaan voor een bijzonder geval*” (pernyataan kehendak organ kenegaraan terhadap peristiwa spesifik). Dengan memperhatikan kewenangan MPR yang dikemukakan di atas, tindakan penetapan MPR ini hanya berlaku dalam hal menetapkan Undang-Undang Dasar, mengangkat dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>363</sup> Akan tetapi pada praktiknya Ketetapan MPR digunakan sebagai konvensi ketatanegaraan untuk melegalisasi tindakan hukum yang dilakukan oleh MPR.

Bagi Ketetapan MPR/MPRS yang sampai sekarang masih berlaku tetapi muatannya belum diatur dalam undang-undang, maka tidak dapat secara serta merta dicabut keberlakuannya. Oleh karena itu tindakan peninjauan harus dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat dilakukan dengan mengeneralisasi muatannya.<sup>364</sup> Sehingga, dengan ditempatkannya Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, harus pula diikuti dengan pengaturannya dalam sistem pengujian.<sup>365</sup>

Permasalahan terkait pengujian TAP MPR telah cukup lama bermunculan. Dimulai dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

---

<sup>362</sup> L.J. van Apeldoorn, 1966, *Inleiding tot de Studie het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 70 dalam Ni' matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 92.

<sup>363</sup> Ni' matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 92-93.

<sup>364</sup> M. Fajrul Falaakh, *Peninjauan Beberapa*, *Op.cit.*, hlm.15.

<sup>365</sup> Enny Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 58.



86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 12 Tahun 2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan TAP MPR dalam susunan hierarki perundang-undangan dengan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Mahkamah Konstitusi yang mengadili perkara ini memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan.<sup>366</sup>

Kemudian, terdapat pula kondisi ditolaknya pengajuan *judicial review* dengan alasan permohonan pemohon dianggap kabur dan MK tidak menerima permohonan oleh Rachmawati Soekarno Putri bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013<sup>367</sup> dan Putusan Nomor 75/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR 1960 sampai 2002 terhadap Undang Undang Dasar 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka 30 Pengujian Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan dari Presiden Soekarno oleh Murnanda Utama dan Yayasan Maharya Pati.<sup>368</sup>

Selama Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000) berlaku, MPR pernah ditempatkan sebagai lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR untuk menjawab permasalahan pengujian peraturan perundang-undangan.<sup>369</sup> Namun, praktik ini dihapuskan sejalan dengan tidak berlakunya lagi ketentuan Ketetapan MPR dan hingga sekarang belum di adakan ketentuan yang jelas mengenai pengujian Ketetapan MPR.

## **5. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**

Konstitusi Indonesia menegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sehingga,

---

<sup>366</sup> *Vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

<sup>367</sup> *Vide* Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

<sup>368</sup> *Vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/MPRS/2014.

<sup>369</sup> *Vide* Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

pasal inilah yang mendasari prinsip *supremacy of law* melalui berbagai peraturan perundang-undangan. Konstitusi sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi memiliki materi muatan yang mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya serta ditetapkan susunan ketatanegaraan dan pembagian kekuasaan secara fundamental.<sup>370</sup>

Konstitusi yang merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi, materi muatannya bersifat prinsip dasar, sehingga dapat diturunkan melalui peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal ini sesuai dengan teori Hans Nawiasky, bahwa suatu norma hukum dalam suatu negara selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta berkelompok yang mana terdiri dari *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *formel gesetz* (undang-undang formal), dan *verdordnung autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).<sup>371</sup> Sehingga, dengan adanya peraturan perundang-undangan yang berlapis tersebut, maka norma yang satu diciptakan sesuai dengan norma yang lain, dan dengan demikianlah terbentuk sebuah tatanan hukum dalam struktur yang hierarkis.<sup>372</sup> Konsekuensi penting dari prinsip diatas adalah harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar,<sup>373</sup> harmonisasi wajib dilakukan sehingga norma tersebut saling bersesuaian. Mekanisme penyesuaian tersebut dilakukan melalui sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>374</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* merupakan sarana untuk menilai suatu peraturan perundang-

---

<sup>370</sup> J.G. Steenberg dalam Dahlan Thaib (*et.al*), *Op.cit.*, hlm. 15.

<sup>371</sup> Hans Nawiasky, *Loc.cit.*

<sup>372</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory ...*, *Op.cit.*, hlm. 244

<sup>373</sup> Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undanguan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 22, Nomor 2, April 2015, hlm. 261.

<sup>374</sup> Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undanguan*, Nusamedia, hlm. 34.

undangan yang lebih tinggi secara hirarkis.<sup>375</sup> Menurut Brewer Carrias, *judicial review* ini penting dilakukan sebagai upaya dari yudikatif untuk menjamin tindakan legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, yaitu konstitusi.<sup>376</sup> Sebenarnya, pengujian peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh *the founding fathers* dalam sidang-sidang BPUPKI, ketika naskah UUD NRI Tahun 1945 pertama kali disusun.<sup>377</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan dalam *status quo* dilaksanakan oleh dua institusi, yaitu MA dan MK. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A yaitu MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU.<sup>378</sup> Sedangkan, dalam Pasal 24C yaitu MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusanya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.<sup>379</sup>

Adanya model dualisme pengujian peraturan perundang-undangan tersebut disebabkan oleh munculnya MK pasca Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945. Pemberian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan kepada MK terkesan hanya bersifat untuk melengkapi kekosongan hukum semata untuk menguji UU terhadap UUD.<sup>380</sup> Sehingga, perumusannya terkesan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan hak uji itu sendiri secara komprehensif.<sup>381</sup>

---

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> *Ibid.*, hlm. 131.

<sup>377</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum ...*, *Op.cit.*, hlm. 581.

<sup>378</sup> *Vide* Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>379</sup> *Vide* Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>380</sup> Wira Atma Hajri dan Rahdiansyah, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia: Persoalan dan Jalan Keluarnya", *UIR Law Review*, Volume 2, Nomor 1, hlm. 236.

<sup>381</sup> *Ibid.*

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengisyaratkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat digugat atau dimohonkan pengujiannya karena:<sup>382</sup>

1. Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (formil);
2. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (materiil); atau
3. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang (materiil).

Awal mula dibentuknya MK bertujuan untuk menjaga demokrasi dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara, melalui kewenangannya untuk menguji undang-undang yang berpotensi merugikan hak konstitusional masyarakat.<sup>383</sup> Namun, hal ini justru kontradiktif dengan wewenang MK pada *status quo*, yang mana MK sebagai *the guardian of the constitution* tidak dapat maksimal dalam melindungi hak konstitusional masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh wewenang MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan, memiliki porsi yang lebih besar daripada MK. Akibatnya, pengujian yang tidak terintegrasi di satu institusi justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengambat upaya penegakan hukum di Indonesia.<sup>384</sup>

Adanya dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengakibatkan beragam persoalan, terutama dalam hal kepastian hukum, kewibawaan lembaga, dan kekosongan hukum.<sup>385</sup> Pengujian peraturan perundang-undangan dalam dua atap institusi tersebut mempersulit proses harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, hal ini dapat menimbulkan perbedaan putusan atau bahkan putusan yang saling bertentangan antara MA dan MK.<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> Taufiqurrahman, 2014, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 13.

<sup>383</sup> *Ibid.*

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> Wira Atma Hajri dan Rahdiansyah, *Loc.cit.*

<sup>386</sup> Ni'matul Huda, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi* dalam Dri Utari Christina dan Ismail Hasani (Ed), 2013,

Dalam tatanan praktik, perbedaan putusan atau putusan yang saling bertentangan antara MA dan MK telah terjadi. Misalnya mengenai perbedaan penafsiran dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan mengenai Peninjauan Kembali (PK). Dalam putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013, MK membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP, dengan batalnya pasal *a quo*, berarti MK memperbolehkan PK diajukan lebih dari satu kali. Namun berbeda dengan penafsiran yang dikeluarkan oleh MA, lewat Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014, yang mengatakan bahwa PK hanya dapat dilakukan paling banyak satu kali.

Selain itu, pertentangan putusan juga muncul antara Putusan MA Nomor 15 P/HUM/2009 dan Putusan MA Nomor 16/P/HUM/2009 dengan Putusan MK Nomor 110-113/PUU-VII/2009. Pertentangan putusan tersebut dibuktikan dengan Putusan MA Nomor 15 P/HUM/2009 dan Putusan MA Nomor 16/P/HUM/2009 mengenai pengujian Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan Dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 dan Peraturan KPU No. 259 Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik terhadap UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam putusannya, MA memutuskan bahwa Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan UU Nomor 10 Tahun 2008, sedangkan Putusan MK Nomor 110-113/PUU-VII/2009 yang berkaitan dengan pengujian Pasal 205 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa UU *a quo* konstitusional bersyarat.<sup>387</sup>

---

*Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Institute, Jakarta, hlm. 492.

<sup>387</sup> *Ibid*, hlm. 493.

Perbedaan antara putusan MA dan MK tersebut menyebabkan KPU tidak mau menjalankan putusan yang dikeluarkan oleh MA, padahal putusan MA dibacakan lebih dulu daripada putusan MK, sehingga hal tersebut menimbulkan pro dan kontra.<sup>388</sup> Namun sebaliknya, pro dan kontra juga akan muncul jika KPU tidak mau menjalankan putusan yang dikeluarkan oleh MK, dan justru menjalankan putusan yang dikeluarkan oleh MA. Sehingga, semakin jelas bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap telah menimbulkan suatu ketidakpastian hukum dan juga dapat memengaruhi kewibawaan suatu lembaga kekuasaan kehakiman.

Polemik lain dari pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap terlihat dari Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 *jo.* UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang sedang dilakukan oleh MA wajib dihentikan ketika UU yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK sampai ada putusan MK.<sup>389</sup> Pasal ini justru menjadikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi tidak efisien dan menciptakan tumpang tindih antara MK dan MA.<sup>390</sup>

Dalam praktik, Pasal 55 UU MK tersebut telah menimbulkan suatu problematika yang serius. Sebagai contoh adalah persoalan dalam pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang merupakan *lex specialis* dari UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) di MA. Pasal 76 ayat (4) UU Pemilu telah memberikan batasan waktu kepada MA untuk memutus penyelesaian pengujian PKPU paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Namun, sesuai dengan Pasal 55 UU MK, MA tidak boleh menguji PKPU tersebut, jika UU yang menjadi dasar pengujian (UU Pemilu) sedang dalam proses di MK. Kebetulan pada saat itu UU Pemilu sedang di uji di MK, sehingga berdasarkan Pasal 55 UU MK, MA wajib menunda pengujian terhadap PKPU tersebut.

---

<sup>388</sup> Wira Atma Hajri dan Rahdiansyah, *Op.cit.*, hlm. 237.

<sup>389</sup> *Vide* Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>390</sup> Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati, *Op.cit.*, hlm. 258.

Padahal di satu sisi, jika MA tidak memutus dalam kurun waktu 30 hari sejak permohonan diterima, maka putusan MA dianggap daluwarsa. Di sisi lain, jika MA tidak menunda pengujian PKPU tersebut, maka MA akan dinyatakan melanggar Pasal 55 UU MK. Hal tersebut membuktikan bahwa proses pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap merupakan proses yang tidak efisien dan dapat menghambat masyarakat untuk mencari keadilan dan kepastian hukum.

Selain itu, kerancuan dan tidak efektifnya sistem pengujian di dua atap saat ini dapat dibuktikan dengan tidak adanya mekanisme pengujian, apabila suatu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ternyata bertentangan dengan materi muatan yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut disebabkan oleh Pasal 24A dan 24C UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan batu uji pengujian secara definitif. Jika Pasal 24A menyatakan secara definitif bahwa UU yang menjadi batu uji, sedangkan Pasal 24C menyatakan secara definitif bahwa UUD yang menjadi batu uji.

Sehingga pada praktiknya, MA tidak dimungkinkan untuk menguji suatu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan UUD, karena MA hanya memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang (undang-undang sebagai batu uji). Begitu juga dengan MK yang tidak dimungkinkan untuk menguji suatu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Meskipun materi muatannya ternyata bertentangan dengan materi muatan Undang-Undang Dasar, MK tetap tidak dapat menguji hal tersebut karena kedudukan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota secara hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah dari undang-undang. Sedangkan MK hanya memiliki wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Undang-Undang Dasar sebagai batu uji).

Bahkan pada tahun 2016, Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan) menemukan 421 kebijakan yang dianggap diskriminatif terhadap perempuan, dan sekitar 56 persen diantaranya merupakan Perda.<sup>391</sup> Kebijakan tersebut antara lain adalah kebijakan yang terkait dengan jam malam bagi perempuan. Hal ini tentu akan merugikan perempuan yang memiliki pekerjaan di tengah malam, misalnya pekerja di perusahaan pelayanan publik yang jam pelayanannya 24 jam.<sup>392</sup>

Sehingga, walaupun Perda tersebut telah jelas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena bersifat diskriminatif, Perda tersebut tetap tidak bisa di uji di lembaga yudisial manapun, karena tidak ada mekanisme yang mengatur mengenai pengujian suatu Perda terhadap Undang-Undang Dasar.

Sebagai contoh, sebagaimana dilansir oleh Kementerian Hukum dan HAM, setidaknya ada 92 Peraturan Daerah Syariah yang dipermasalahkan.<sup>393</sup> Salah satunya adalah Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran yang secara nyata bersifat diskriminatif, melanggar hak-hak konstitusional warga negara, dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.<sup>394</sup> Ketika di *judicial review*, MA memutuskan Perda tersebut sudah sesuai dengan KUHP yang berlaku, padahal Perda tersebut telah nyata-nyata bertentangan langsung dengan konstitusi. Hal tersebut disebabkan oleh MA yang tidak memiliki kewenangan untuk menguji Perda langsung terhadap Undang-Undang Dasar. Sehingga dapat dikatakan bahwa telah terjadi kekosongan hukum, dimana tidak ada lembaga

---

<sup>391</sup> Sabik Aji Taufan, "Komnas perempuan: 421 Kebijakan Diskriminatif Termasuk Perda Syariah", JawaPos.com, <https://www.jawapos.com/nasional/19/11/2018/komnas-perempuan-421-kebijakan-diskriminatif-termasuk-perda-syariah/>, diakses pada hari Kamis tanggal 30 Mei 2019 pk 18.49.

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> Kemekumham, "Peraturan Daerah Yang Di Permasalahkan, <http://ditjenpp.kemerkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam.html#comment-2313>, Ditjenpp.Kemerkumham.go.id, diakses pada hari Kamis tanggal 30 Mei 2019.

<sup>394</sup> Ismail Hasani, Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga Negara, dalam Dri Utari Christina, *Op.cit.*, hlm. 508-533.



yudisial manapun yang memiliki kewenangan untuk menguji Perda terhadap Undang-Undang Dasar.

Hal tersebut juga berkaitan dengan produk hukum yang dibentuk oleh MPR, yaitu TAP MPR. Pasca munculnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), UU *a quo* kembali menempatkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 7 ayat (1)

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>395</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;**
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada pasal 7 ayat (1) huruf b, TAP MPR berada dibawah Undang-Undang Dasar dan berada diatas Undang-Undang. Kembalinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan suatu bentuk penegasan, bahwa masih ada beberapa TAP MPR yang masih berlaku secara sah dalam sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan TAP MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Namun, kembalinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah menimbulkan suatu persoalan serius mengenai lembaga mana yang berwenang untuk melakukan pengujian TAP MPR maupun TAP MPR sebagai batu uji. Seharusnya, dengan kembalinya TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, harus pula diikuti dengan pengaturannya dalam sistem pengujian.<sup>396</sup>

---

<sup>395</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>396</sup> Enny Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 58.

Sejatinya pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan ialah hak yang harus diberikan oleh negara kepada masyarakat demi mencapai suatu *checks and balances* antara masyarakat terhadap pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal tersebut harus dihadirkan oleh negara, agar masyarakat dapat melakukan pengawasan secara langsung terhadap muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga masyarakat yang merasa haknya dirugikan, memiliki kesempatan untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pengujian tersebut harus dijamin keberadaannya, karena setiap norma hukum, termasuk TAP MPR, memiliki potensi bertentangan dengan norma hukum di atasnya, yakni UUD. Begitu juga sebaliknya, peraturan perundang-undangan di bawah TAP MPR, juga memiliki potensi bertentangan dengan norma hukum di atasnya, yakni TAP MPR dan UUD. Sehingga terjadinya kekosongan hukum mengenai pengujian ini merupakan hal yang sangat fundamental dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan.

Sebetulnya, pemikiran mengenai pengujian TAP MPR sudah pernah mencuat pada pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 di MPR. Ide mengenai pengujian TAP MPR pernah dilontarkan oleh Rusli Iskandar (Juru Bicara Universitas Islam Bandung), yang menyatakan bahwa:<sup>397</sup>

“Sampai hari ini nampaknya Undang-Undang Dasar 1945 itu adalah peraturan tertulis tertinggi di dalam negara. Jadi kalau tertinggi mesti diselamatkan dari kemungkinan dikesampingkan oleh peraturan yang lebih rendah. Sehingga kami menganggap termasuk Ketetapan MPR pun mestinya harus dapat diuji, bukan hanya undang-undang.

Kemarin yang muncul hanya sampai undang-undang, karena yang selama itu undang-undang ke bawah. Jadi tidak termasuk undang-undangnya, tapi kemarin muncul sampai undang-undang.

Tapi kami mempunyai asumsi termasuk Ketetapan MPR pun harus dapat diuji. Sehingga kalau nanti ada Ketetapan MPR yang katakanlah diindikasikan menyimpang atau berlawanan

---

<sup>397</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm 291.

visi atau bersentuhan dengan Undang Undang Dasar, yang harus dikesampingkan adalah Ketetapan MPR.”

Namun, ide tersebut ditolak karena pada saat itu, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Sehingga, banyak yang berpendapat bahwa tidak seharusnya lembaga kekuasaan kehakiman yang merupakan lembaga tinggi negara, menguji atau membatalkan suatu produk hukum yang dibentuk oleh lembaga tertinggi negara, yang mana memiliki derajat lebih tinggi dari lembaga tinggi negara.

Terjadinya kekosongan hukum mengenai pengujian TAP MPR maupun TAP MPR sebagai batu uji, sebetulnya disebabkan oleh sistem dua atap yang dianut Indonesia dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan, yakni sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang bersifat *dualism* antara MA dan MK, yang tertuang pada Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kedua pasal tersebut tidak mengatur mengenai mekanisme pengujian TAP MPR maupun TAP MPR sebagai batu uji. Selain itu, pasal tersebut menyebutkan batu uji pengujian secara definitif, sehingga ketika ada suatu peraturan baru yang diciptakan oleh suatu undang-undang, Undang-Undang Dasar tidak bisa mengikuti perkembangan zaman, dan berpotensi menimbulkan suatu kekosongan hukum di kemudian hari.

Pasal 24C ayat (1) menyatakan bahwa MK memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Pasal 24A ayat (1) menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Jika dilihat dari Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terlihat bahwa TAP MPR memiliki kedudukan di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang. Sehingga, dapat dikatakan bahwa tidak ada lembaga negara manapun yang berwenang menurut hukum positif Indonesia, untuk menguji suatu TAP MPR terhadap Undang-Undang Dasar maupun TAP MPR sebagai batu uji.

Perlu diketahui pula bahwa beberapa TAP MPR, terutama yang tertuang pada Pasal 4 TAP MPR RI No. 1/MPR/2003 secara materiil merupakan undang-undang (*wet in materiele zin*), sehingga secara

materiil TAP MPR dapat dipersamakan dengan undang-undang, sebab MPR sendiri yang telah menentukan bahwa pada Pasal 4 TAP MPR No. 1/MPR/2003, ada diantara ketetapan-ketetapan MPR yang masih berlaku sampai materinya diatur dengan undang-undang.<sup>398</sup> Hal tersebut sebetulnya telah memberikan arti bahwa status hukum dari beberapa ketetapan-ketetapan tersebut sebetulnya setingkat dengan undang-undang, karena mengatur hal yang sama dan juga ketetapan-ketetapan tersebut dapat diubah dengan undang-undang. Namun secara formil, TAP MPR tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang karena Pasal 7 ayat (1) UU P3 telah mengatur hierarki perundang-undangan sedemikian rupa, dimana TAP MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar dan berada di atas undang-undang.

Sehingga dari paparan diatas secara jelas dapat kita ketahui, walaupun secara materiil beberapa TAP MPR yang tersisa itu adalah undang-undang (*wet in materiele zin*), namun TAP MPR tetap tidak dapat diuji ke MK karena kedudukan dari TAP MPR bukan merupakan undang-undang secara formil (*wet in formiele zin*). Permohonan pengujian TAP MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945 pernah dilakukan melalui permohonan yang diajukan oleh Rachmawati Soekarnoputri dengan Nomor Perkara 24/PUU-XI/2013 tentang pengujian konstitusionalitas Pasal 6 TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003, yang putusannya menyatakan bahwa MK tidak dapat menerima uji materi Pasal 6 TAP MPR tersebut, karena MK merasa tidak berwenang untuk menguji TAP MPR tersebut.

Selain itu, putusan yang sama juga dijatuhkan pada perkara Nomor 75/PUU-XII/2014 yang diajukan oleh Yayasan Maharya Pati yang diwakili oleh kuasanya, yaitu Murnanda Utama. Pemohon menguji Pasal 6 angka 30 TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 dan Bab II Pasal 6 TAP MPRS RI Nomor XXXIII/MPRS/1967 terhadap UUD NRI Tahun 1945. MK memutuskan bahwa permohonan tidak dapat diterima, dengan alasan MK merasa tidak memiliki kewenangan untuk menguji TAP MPR terhadap Undang-Undang Dasar.

---

<sup>398</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm. 172.

Begitu juga dengan MA, ketika pengujian TAP MPR dilakukan ke MA, MA akan menyatakan bahwa hal tersebut bukanlah merupakan kewenangan MA, karena kedudukan TAP MPR berada di atas dari Undang-Undang, sedangkan kewenangan MA hanya menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Sebetulnya, tidak adanya mekanisme untuk melakukan pengujian TAP MPR telah mereduksi perlindungan hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil.<sup>399</sup> Tidak adanya mekanisme pengujian tersebut, sebetulnya telah mencederai konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia, berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.<sup>400</sup> Hal tersebut dikatakan mencederai konsepsi negara hukum karena, salah satu konsekuensi dari penerapan konsepsi negara hukum adalah adanya jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga negara.<sup>401</sup>

Wewenang pengujian dua atap yang masih dibedakan objeknya sebagaimana tertuang pada Pasal 24A dan 24C UUD NRI Tahun 1945, dapat memberikan tafsir bahwa posisi MK lebih tinggi daripada MA, karena MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>402</sup> Padahal, kedua lembaga tersebut (MA dan MK) memiliki kedudukan yang sama, hanya tugas dan fungsinya yang berbeda.<sup>403</sup> Sehingga hal tersebut juga berpotensi memengaruhi kewibawaan MA sebagai lembaga kekuasaan kehakiman.

Terlebih, sebagaimana diketahui bahwa MA merupakan puncak sistem peradilan yang mencakup empat lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan

---

<sup>399</sup> Dian Agung Wicaksono, *Op.cit.*, hlm. 174.

<sup>400</sup> *Ibid.*

<sup>401</sup> *Ibid.*

<sup>402</sup> Safi', "Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan Oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia", *Rechtidee*, Volume 11, Nomor 2, 2016, hlm. 219.

<sup>403</sup> *Ibid.*

militer.<sup>404</sup> Oleh karena itu, beban yang dimiliki MA sudah sangat berat. Hal tersebut berbeda dengan MK yang tidak membawahi pengadilan manapun, sedangkan MA membawahi 800 unit pengadilan di seluruh wilayah Indonesia.<sup>405</sup>

Berdasarkan data yang dirilis Kepaniteraan Mahkamah Agung, selama tahun 2016, MA menerima 18.514 perkara, termasuk didalamnya perkara Hak Uji Materi (HUM) atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>406</sup> Sementara jumlah perkara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi selama tahun 2016-2017 hanya berjumlah 332 perkara.<sup>407</sup>

Sehingga dilihat dari data diatas, terjadi ketimpangan jumlah perkara yang sangat signifikan antara MA dan MK. Banyaknya jumlah perkara yang di *register* ke MA menyebabkan banyaknya perkara yang menumpuk dan tidak terselesaikan. Hal tersebut menunjukkan ketidakmampuan MA sebagai lembaga negara dalam menyelesaikan tugas-tugasnya yang dapat menimbulkan suatu inefisiensi birokrasi dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat**

##### **1. Perwakilan Golongan dalam Susunan MPR**

MPR seharusnya menjadi rumah bagi seluruh rakyat Indonesia yang diwakili oleh DPR selaku perwakilan politik, DPD selaku perwakilan daerah dan Perwakilan Golongan selaku perwakilan golongan fungsional. Hal ini sesuai dengan pemikiran *Founding People* kita yang menghendaki hakikat dibentuknya MPR sebagai rumah bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, dengan masuknya Perwakilan Golongan ke dalam susunan MPR akan berdampak kepada penguatan struktur dan kelembagaan MPR

---

<sup>404</sup> Wira Atma Hajri dan Rahdiansyah, *Op.cit.*, hlm. 240.

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> Sholahuddin Al-Fatih, 2017, *Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi*, hlm. 247.

<sup>407</sup> *Ibid.*

sebagai rumah bagi seluruh rakyat Indonesia. Berikut diilustrasikan kedudukan Perwakilan Golongan dalam MPR:



**Bagan 1** Kedudukan Perwakilan Golongan dalam MPR

Perwakilan Golongan yang ingin dirumuskan nantinya akan menjadi salah satu anggota MPR di mana turut hadir pada saat sidang yang diselenggarakan oleh MPR. Perwakilan Golongan nantinya akan memiliki kewenangan dalam hal membahas produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR bersama dengan DPR dan DPD. Dalam susunan dan komposisi MPR yang ingin dirumuskan, MPR nantinya akan terdiri dari DPR selaku pembawa kepentingan politik, DPD selaku pembawa kepentingan daerah dan Perwakilan Golongan selaku pembawa kepentingan golongan fungsional. Hal ini nantinya akan berdampak kepada MPR yang menjadi representatif sempurna dimana terdiri dari perwakilan politik, perwakilan daerah dan perwakilan golongan.

Masuknya Perwakilan Golongan diharapkan membuat MPR tidak hanya dikuasai oleh DPR sebagai pembawa kepentingan politik semata. Hal ini dikarenakan MPR dalam susunan *a quo* hampir 2/3nya terdiri dari DPR dan sisanya DPD. Tentunya hal ini akan berdampak kepada tidak representatifnya MPR dan nantinya produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR akan banyak tercampur dengan kepentingan politis semata. Susunan MPR nantinya akan terdiri dari DPR yang berjumlah 1/2, DPD yang berjumlah 1/4, dan Perwakilan Golongan yang berjumlah 1/4. Hal ini untuk mencegah putusan-putusan yang diambil oleh MPR tidak semuanya dipolitisasi oleh DPR.

Alasan lain dimasukkannya Perwakilan Golongan adalah sebagai penyeimbang antara kepentingan politik yang dibawa oleh DPR dan kepentingan non politik yang dibawa oleh DPD. Hal ini diperlukan dikarenakan dengan komposisi MPR *a quo*, MPR terdiri

dari anggota DPD yang jumlahnya tidak lebih dari 1/3 anggota dan anggota DPR yang jumlahnya 2/3 sisanya. Tentunya hal ini akan berdampak kepada lemahnya kedudukan DPD di MPR dalam hal membawa kepentingan non politiknya. Untuk mencegah hal ini terjadi, maka dimasukkanlah Perwakilan Golongan guna menyeimbangkan kekuatan politik yang dibawa oleh DPR. Dengan demikian, MPR dapat menjadi rumah bagi seluruh kepentingan yang ada di Indonesia, tidak hanya dikuasai oleh kepentingan politik semata. Ditambah lagi dengan komposisi MPR yang terdiri dari DPR sebagai pembawa kepentingan politik, DPD dan Perwakilan Golongan sebagai pembawa kepentingan non politik dapat membuat terlegitimasinya produk hukum yang dibuat oleh MPR.

Proses rekrutmen Perwakilan Golongan nantinya akan diperketat untuk mencegah terjadinya utusan golongan yang menjadi alat politik pada Orde Baru. Proses rekrutmen akan dilakukan oleh golongannya sendiri dimana akan didaftarkan di Kesekretariatan MPR. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh golongan agar dapat mengirimkan wakilnya di MPR. *Pertama*, golongan haruslah diwakili dengan organisasi yang berbentuk Badan Hukum, dimana status badan hukumnya dikeluarkan oleh Kementerian terkait. Selanjutnya, organisasi golongan tersebut haruslah memiliki tujuan untuk membawa kepentingan golongannya. Selain itu, organisasi golongan tersebut haruslah memiliki kepengurusan di Pusat dan Daerah dimana ketentuan lebih lanjut terkait kepengurusannya akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

*Kedua*, wakil dari golongan dan golongan yang diwakili tidak boleh terafiliasi dengan Partai Politik, Organisasi Sayap Partai Politik maupun *underbouw* Partai Politik. Hal ini nantinya akan berdampak kepada Perwakilan Golongan yang betul-betul membawa kepentingan golongan yang diwakilinya. *Ketiga*, pemilihan Perwakilan dari golongan dilakukan melalui sistem *bottom-up* dimana organisasi dan golongan sendirilah yang menentukan siapa yang menjadi wakil dari golongannya. Apabila ternyata golongan tersebut terdiri dari beberapa organisasi, maka organisasi golongan tersebut harus melakukan musyawarah nasional untuk menentukan siapa perwakilan dari golongannya. Beberapa syarat ini ditujukan untuk mencegah



terjadinya perwakilan golongan yang disusupi oleh kepentingan politik. Dengan demikian, perwakilan golongan nantinya dapat membawa kepentingan golongannya ke dalam MPR, hal ini berdampak juga kepada penguatan kelembagaan MPR sebagai rumah bagi seluruh rakyat Indonesia. Berikut kewenangan dari Perwakilan Golongan dalam MPR:

| <b>Kewenangan Perwakilan Golongan</b>   |   |
|---|---|
| <p><b>1. Sidang Tahunan</b><br/>Perwakilan Golongan memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam hal pembahasan di Sidang Tahunan bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Lembaga Negara terkait</p>   | <p><b>2. Produk Hukum</b><br/>Perwakilan Golongan memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam hal pembahasan produk hukum yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berupa Peraturan Negara</p> |
| <p><b>3. Melantik dan Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden</b><br/>Perwakilan Golongan memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam hal melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden bersama anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah</p> |   |

**Tabel 7** Kewenangan Perwakilan Golongan

## **2. Re-Eksistensi Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS**

TAP MPR yang masih berlaku memiliki materi muatan yang tidak seragam, antara lain terdapat materi muatan yang bersifat *beschikking* (mengikat individu/konkrit), sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, dan terdapat pula materi muatan yang bersifat *regeling* (bersifat mengatur untuk umum) yang sesuai dengan prinsip peraturan perundang-undangan.

TAP MPR yang masih berlaku tersebut memiliki kedudukan yang sah sebagai peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu rangkaian yang berkesinambungan dalam memperkuat materi dan status hukum TAP MPR dalam sistem hukum Indonesia, maka selain melalui penguatan kelembagaan MPR, penguatan kewenangan MPR sebagai lembaga permusyawaratan, dan reformasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk pengujian TAP MPR, upaya yang paling utama adalah rekonstruksi kewenangan MPR dalam mengeluarkan produk hukum, hal ini mengingat MPR adalah lembaga pembentuk TAP MPR.

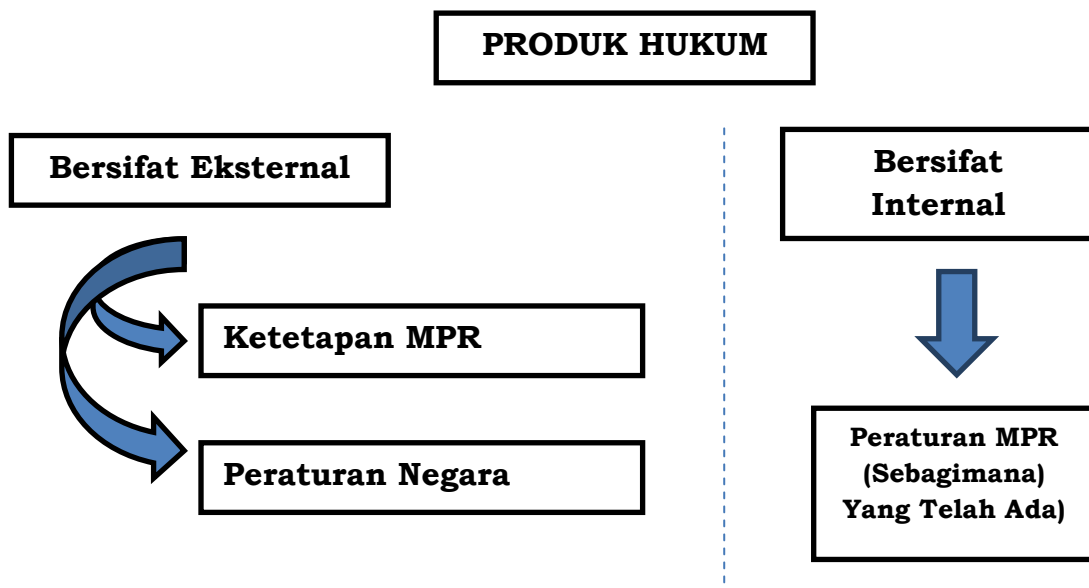
Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa MPR berwenang untuk:<sup>408</sup>

- 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

Sehingga, berdasarkan kewenangan tersebut, setiap tindakan hukum MPR sebagai tindak lanjut atas kewenangannya memerlukan suatu legalisasi yang dituangkan dalam bentuk produk hukum, guna mewujudkan kepastian hukum. Serta sebagai lembaga permusyawaratan yang representatif, maka MPR sudah semestinya sebagai wadah demokrasi yang mewujudkan kehendak rakyat.

#### a. **Rekonstruksi Produk Hukum MPR**

Berdasarkan kewenangan MPR yang tertuang dalam konstitusi, maka selanjutnya gagasan produk hukum yang dibentuk MPR dapat meliputi:



**Bagan 2** Konsep Produk Hukum MPR yang Ditawarkan

Produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dijabarkan sebagai berikut:

##### i. **Ketetapan MPR**

Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS pada dasarnya bukan merupakan peraturan yang secara eksplisit dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi diambil dari istilah

<sup>408</sup> *Vide* Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

“menetapkan” dalam konteks kewenangan MPR pada Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan).<sup>409</sup> Sehingga, wewenang pembentukan TAP MPR merupakan perwujudan dari kewenangan MPR yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Setelah hapusnya kewenangan MPR dalam membentuk TAP MPR (pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945), maka hilang pula wadah peraturan yang melegislasi tindakan atas wewenang MPR yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD. Dengan latar belakang tersebut, perlu adanya suatu wadah/payung hukum atas tindakan yang dilakukan berdasarkan wewenang MPR. Wadah tersebut dapat dituangkan dalam bentuk pembaharuan TAP MPR.

Artinya, MPR kembali berwenang untuk membentuk TAP MPR. Akan tetapi, TAP MPR yang baru ini berbeda dengan TAP MPR terdahulu. TAP MPR baru yang dimaksud merupakan suatu produk hukum yang bersifat *beschikking*. Artinya, TAP MPR baru akan bersifat konkrit, individual, dan final. Konsekuensinya, materi muatan yang diakomodir dalam TAP MPR baru haruslah bersifat administratif. Bentuk TAP MPR baru yang bersifat *beschikking* ini sebagai langkah solutif atas problematika TAP MPR yang terdahulu, yang mana tidak memiliki kejelasan materi muatan. TAP MPR ini nantinya bukan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan, sehingga tidak diletakkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan hal ini dikarenakan sifat TAP MPR yang konkret, individual sehingga tidak bisa mengatur secara umum. TAP MPR baru memiliki urgensi dalam pembentukannya, karena sebagai legalitas tindakan MPR yang memiliki wewenang sebagaimana dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.

| <b>Matriks Perbandingan</b>   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <b>Ketetapan MPR terdahulu dan Gagasan Ketetapan MPR yang baru</b>  |                                       |
| Materi Muatan Gagasan Ketetapan MPR yang baru   | Materi Muatan Ketetapan MPR Terdahulu |
| Bersifat <i>beschikking</i><br>1. Pengesahan Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Sehingga, dalam kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil |                                       |

<sup>409</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 60.

|  |   |
|--|---|
| <p>Presiden, maka akan disertai dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR</p> <p>2. Pengesahan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti dalam hal terjadi kekosongan masa jabatan (mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya)</p> | <p>Tidak diatur secara eksplisit mengenai materi muatannya, sehingga bersifat beragam, baik beschikking maupun regeling</p> |
|--|---|

**Tabel 8** Matriks Perbandingan MPR Terdahulu dan Gagasan Ketetapan MPR Yang Baru

Karakteristik Ketetapan MPR yang baru meliputi:

- a. Putusan Majelis yang mengikat keluar dan kedalam Majelis
- b. Menggunakan Nomor Putusan
- c. Bersifat administratif

Dengan adanya pembaharuan TAP MPR, maka legalitas kewenangan MPR yang dituangkan dalam produk hukum dapat terakomodasi demi pentingnya kepastian hukum. Hal ini juga untuk memberikan batas yang jelas antara kewenangan administratif dan kewenangan lainnya yang dimiliki oleh MPR. Tentu saja, pembentukan TAP MPR sebagai suatu jawaban atas sejarah masa lalu yang memberikan kewenangan pada MPR untuk membentuk suatu TAP MPR tanpa materi muatan yang jelas, yang berujung menimbulkan kesewenang-wenangan dan beragam penyelewengan.

#### **ii. Peraturan Negara**

Peraturan Negara sebagai bentuk produk hukum MPR yang menjembatani antara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Perlunya dibentuk Peraturan Negara sebagai penjabaran/aturan turunan dari Undang-Undang Dasar, mengingat perubahan UUD yang sangat kaku. Sehingga, dengan adanya Peraturan Negara maka landasan penyelenggaraan bernegara dapat bersifat fleksibel dan sesuai dengan kebutuhan yang aktual, namun tetap harus merujuk pada UUD. Sifat Peraturan Negara yang merujuk pada UUD dikarenakan tujuannya adalah untuk mengisi kekosongan hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, membuka jalan penyelenggaraan negara, dan menciptakan tertib hukum. Gagasan Peraturan Negara pada hakikatnya akan menggantikan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi memiliki materi

muatan yang jelas sehingga menutup potensi kesewenang-wenangan bagi pembentuknya.

Karakteristik Peraturan Negara antara lain:

- a. Bersifat eksternal, mengikat kedalam dan keluar majelis
- b. Bersifat *regeling*, sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah dibawah UUD dan diatas UU.
- c. Menggunakan nomor putusan majelis
- d. Materi muatan bersifat abstrak, karena termasuk sebagai *staatgrundgesetz*

Peraturan Negara sebagai peraturan perundang-undangan haruslah memiliki sifat sesuai yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo:<sup>410</sup>

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. Bersifat universal dan diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang dan belum jelas konkretnya, sehingga tidak dirumuskan untuk mengatasi peristiwa tertentu saja; dan
3. Memiliki kekuatan untuk megoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.

Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut melahirkan konsekuensi, bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (*regeling*) dengan sifat berlaku umum, tidak konkret dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (*becshikking*) yang bersifat konkret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*). Materi muatan Peraturan Negara meliputi:

1) Arah Pembangunan Nasional (APN)

APN adalah penjabaran dari UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan acuan bagi RPJP untuk arah pembangunan nasional. APN akan menjabarkan pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadi suatu arah pembangunan nasional. Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 akan dijabarkan menurut bidang-bidangnya masing-masing

---

<sup>410</sup> Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 83-84.

dalam bentuk pasal-pasal sederhana yang bersifat abstrak dan mengatur.

APN tidak memiliki jangka waktu tertentu, dalam artian APN berlaku selama belum ada APN lain yang menggantikannya. APN berlaku sesuai dengan relevansinya dengan perkembangan zaman, e.g. Indonesia menghadapi Industri 4.0. Jika APN sudah tidak relevan pengaplikasiannya dengan perkembangan zaman saat itu, maka MPR dipersilahkan membentuk APN baru sebagai acuan dari RPJP. Hal ini menjadi pembeda antara APN dan RPJP karena jika APN berjangka waktu maka materi muatannya akan sama dengan RPJP. Strukturnya akan lebih sederhana secara redaksional dari RPJP.<sup>411</sup> APN yang bisa diganti tergantung relevansinya membuatnya tidak begitu statis atau kaku. Selain itu, adanya produk RPJP, RPJM, dan produk perencanaan lain di bawahnya bersifat lebih dinamis APN dibentuk oleh MPR dalam Sidang Paripurna MPR yang diikuti seluruh anggota MPR (DPR, DPD, dan Wakil Golongan). Mekanisme pembuatan dan pengusulannya sama dengan pembuatan Peraturan Negara, dikarenakan APN adalah salah satu dari materi muatan Peraturan Negara MPR.

Pengawasan terlaksananya APN dalam Peraturan Negara dilaksanakan lewat mekanisme pengawasan berdasarkan UU SPPN yang sudah ada. Hal ini untuk mempertahankan sistem yang sudah berjalan sehingga tidak memberi banyak implikasi terhadap pelaksanaan sistem berjalan dan tidak perlu dilakukan banyak penyesuaian untuk pengadaan produk baru ini. Hal ini juga untuk mempertahankan sifat dinamis dari produk-produk perencanaan pembangunan di bawah Peraturan Negara. Pengawasan yang tetap dipegang oleh lembaga masing-masing memastikan indikator-indikator tetap berjalan sesuai penyelenggaranya.

Evaluasi dari pelaksanaan APN nantinya akan diselenggarakan dalam Sidang Tahunan MPR. Singkatnya, Sidang Tahunan MPR nantinya akan bertemakan *progress report* dari semua lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945

---

<sup>411</sup> Mengacu pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

dan menjalankan rencana kerja tahunan lembaganya. Yang akan ditampilkan adalah hasil kinerja lembaganya selama satu tahun apakah sudah memenuhi indikator sebagaimana tercantum dalam RKP dan Renja. Lebih lanjut tentang Sidang Tahunan MPR akan dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya.

APN yang sudah dibentuk nantinya akan menjadi acuan atau pertimbangan yuridis dari RPJP nasional dan daerah. Hal ini bertujuan untuk menjawab permasalahan adanya ketidaksinkronan produk perencanaan nasional dan daerah. APN ada untuk memberi satu sumber hukum yang konsisten sebagai *guidance* untuk produk-produk perencanaan nasional di bawahnya. APN yang bentuknya Peraturan Negara dan bukan Undang-Undang memberi unsur kontinuitas dan konsistensi dalam pelaksanaan. Hal ini untuk mencegah adanya perbedaan visi dan misi jika terjadi pergantian Presiden, kepala daerah, atau kepala lembaga di tengah masa jabatan karena pengganti akan selalu bisa berkaca dari APN dalam melakukan perencanaan selanjutnya. APN nantinya akan menjadi kunci sinergitas dari produk-produk hukum perencanaan pembangunan.

## 2) Pedoman Kehidupan Bernegara

Materi muatan pedoman kehidupan bernegara sebagai jawaban atas jembatan antara materi muatan Undang-Undang Dasar dengan materi muatan Undang-Undang. Pedoman kehidupan bernegara meliputi hal yang filosofis atas aspek penyelenggaraan negara, antara lain dapat meliputi keseluruhan aspek ekonomi, sosial, budaya, hukum. Pedoman kehidupan bernegara haruslah bersifat abstrak, yang selanjutnya dapat diturunkan atau diimplementasikan secara konkret dalam bentuk Undang-Undang. Sehingga, dalam proses perumusannya, memerlukan analisis yang komprehensif, mengingat kedudukannya sebagai abstraksi dari materi muatan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya pedoman kehidupan bernegara, maka diharapkan dapat menjadi landasan filosofis penyelenggaraan negara yang aktual dan sesuai kondisi yang ada. Pada hakikatnya, contoh pedoman kehidupan bernegara dapat dilihat pada materi muatan TAP MPR terlebih dahulu, antara lain:

- a. Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- b. Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
- c. Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara; dan
- d. Visi Indonesia Masa Depan

Beberapa poin diatas hanyalah referensi semata, artinya pedoman kehidupan bernegara tidak terikat pada beberapa point tersebut.

Peraturan Negara yang dikeluarkan MPR dalam hal ini bertujuan untuk mengembalikan fungsi MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang lebih demokratis. Materi muatan Peraturan Negara yang berisi Arah Penyelenggaraan Negara dan pedoman kehidupan bernegara diharapkan dapat menjadi *guidance* bagi penyelenggara negara baik itu legislatif, yudikatif, dan eksekutif dalam menyelaraskan kinerjanya. Selain itu, dengan konsep Peraturan Negara yang merupakan turunan dari Undang-Undang Dasar dan sebagai abstraksi dari Undang-Undang dan peraturan di bawahnya, maka diharapkan landasan penyelenggaraan negara bersifat fleksibel dan aktual sesuai kebutuhan kondisi ketatanegaraan dan kondisi masyarakat. Akan tetapi, Peraturan Negara dalam materi muatannya tetap harus merujuk dan tidak terlepas dari Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi.

Guna menghasilkan gagasan yang komplit mengenai peraturan negara sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dan bersifat *regeling*, maka pembahasan komprehensif selanjutnya adalah mengenai tata cara pembentukan peraturan negara itu sendiri. Peraturan negara yang pada hakikatnya sebagai penjabaran dari Undang-Undang Dasar dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui beberapa fase mulai dari pengusulan sampai dengan resmi terbentuk, yang dijabarkan sebagai berikut:



**Bagan 3** Proses Tata Cara Pembentukan Peraturan Negara



Tata cara pembentukan peraturan negara haruslah melewati tahapan analisis yang komprehensif dikarenakan sifatnya sebagai norma hukum yang bersifat *staatgrundgesetz*, artinya masih sebagai norma dasar yang dijadikan landasan pembentukan Undang-Undang. Sehingga, melalui fase tata cara pembentukan yang cukup ketat tersebut diharapkan dapat menghasilkan bentuk peraturan negara yang memiliki materi muatan ideal.

### **iii. Peraturan MPR**

Peraturan MPR merupakan produk hukum internal yang dibuat oleh MPR, sebagaimana yang pernah dibentuk, yaitu Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia. Peraturan MPR dibentuk guna mengatur kode etik keanggotaan MPR serta mekanisme kerja MPR. Apabila ditelisik lebih lanjut, maka Peraturan MPR memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Berisi aturan atau ketentuan internal MPR (*intern regelingen*);
- b. Dibuat dalam rangka melaksanakan hal ikhwal terkait pengaturan urusan rumah tangga MPR;
- c. Hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR;
- d. Menggunakan nomor putusan MPR.

Dengan adanya kejelasan atas materi muatan pada produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, maka akan memberikan kepastian hukum dan sebagai langkah penting atas upaya pembenahan ketatanegaraan. Setelah adanya rekonstruksi produk hukum apa saja yang dapat dikeluarkan oleh MPR, maka selanjutnya dapat dilakukan re-eksistensi Ketetapan MPR yang masih berlaku.

### **b. Re-Eksistensi Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang Masih Berlaku**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku adalah sebagai berikut:

1. TAP MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi

- Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;
2. TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
  3. TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
  4. TAP MPR RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
  5. TAP MPR RI No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
  6. TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Kemudian, TAP MPR yang masih berlaku tersebut memiliki materi muatan yang berbeda antar satu dan lainnya. Dengan adanya rekonstruksi produk hukum MPR yang terdiri dari Ketetapan MPR, Peraturan Negara, dan Peraturan MPR, maka selanjutnya pengakomodasian TAP MPR yang masih berlaku dapat dilakukan secara lebih terstruktur.

TAP MPR yang masih berlaku tersebut pada dasarnya masih memiliki relevansi sebagai landasan hukum dengan perkembangan masyarakat, kondisi hukum dan kondisi ketatanegaraan pada masa sekarang ini. Sehingga, TAP MPR tersebut dapat diakomodasi/diubah bentuknya sebagai Peraturan Negara, mengingat telah dilakukannya rekonstruksi produk hukum yang dikeluarkan MPR yaitu Ketetapan MPR yang baru bersifat *beschikking*, dan Peraturan Negara bersifat *regeling*.

Terlebih dahulu, perlu dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR yang masih berlaku tersebut, untuk diidentifikasi ketetapan mana yang bersifat abstrak dan mengatur, sehingga dapat dituangkan dan diakomodasi melalui Peraturan Negara. Karena, apabila dituangkan dalam bentuk Peraturan Negara, maka haruslah bersifat *regeling*, sebagaimana karakteristiknya yaitu:

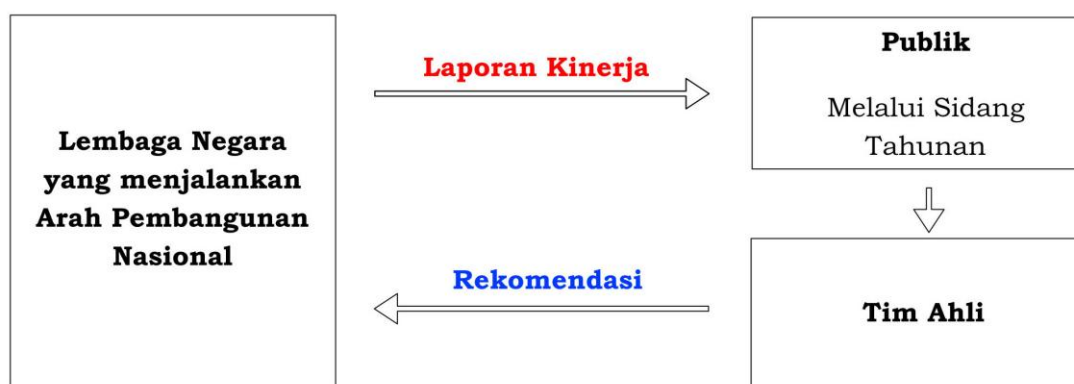
- a. Bersifat eksternal, mengikat kedalam dan keluar majelis
- b. Bersifat *regeling*, sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah dibawah UUD dan diatas UU
- c. Menggunakan nomor putusan majelis

- d. Materi muatan bersifat abstrak, karena termasuk sebagai *staatgrundgesetz*

Peninjauan terhadap materi muatan TAP MPR tersebut memerlukan analisis secara komprehensif terhadap masing masing TAP MPR yang masih berlaku, dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat dilakukan dengan mengeneralisasi muatannya.<sup>412</sup>

### 3. Sidang Tahunan

Setiap lembaga negara memiliki tanggung jawab agar setiap program kerjanya sesuai dengan apa yang digariskan dalam Arah Pembangunan Negara (APN). Namun, yang menjadi permasalahannya adalah belum adanya wadah evaluasi kinerja bagi masing-masing lembaga negara untuk melihat apakah yang telah mereka kerjakan sesuai dengan Arah Pembangunan Negara (APN) yang sangat mempengaruhi dalam tataran implementatif. Oleh sebab itu, sejalan dengan upaya memperkuat kedudukan MPR yang notabene adalah lembaga permusyawaratan yang berisi wakil-wakil politik/nasional, teritorial, dan fungsional, sebuah keharusan agar MPR menggelar Sidang Tahunan sebagai media evaluasi masing-masing lembaga negara tersebut. Sidang Tahunan di sini juga dianggap perlu sebagai media pelaporan hasil kinerja masing-masing lembaga negara dikarenakan dalam hal operasional setiap program kerja yang sesuai dengan Arah Pembangunan Nasional (APN). Berikut skema pelaksanaan Sidang Tahunan:



**Bagan 4** Pelaksanaan Sidang Tahunan

<sup>412</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Peninjauan ...*, *Op.cit.*, hlm.15.

Penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan akan dilakukan oleh pimpinan masing-masing lembaga negara atau wakil yang sah. Dalam hal teknis penyampaian laporan akan dilakukan secara runtut dan urut sesuai dengan jadwal penyampaian laporan masing-masing lembaga negara. Dalam sidang tahunan ini setiap laporan kinerja masing-masing lembaga negara akan disampaikan langsung dalam forum yang dipimpin oleh para pimpinan MPR. Menjadi lazim dalam hal pimpinan sidang berasal dari pimpinan MPR, selain karena Sidang Tahunan diselenggarakan oleh MPR, dari segi keanggotaan pun MPR memiliki anggota yang mencerminkan rakyat Indonesia paling paripurna di mana keterwakilan politik/nasional, teritorial, dan fungsional ada di dalamnya.

Jalannya sidang pun akan diliput oleh pers dan media sosial masing-masing lembaga negara. Penggunaan pers yang tidak lain adalah cabang kekuasaan keempat, dalam masyarakat demokratis adalah suatu hal yang wajib ada karena digunakan sebagai media informasi dan kontrol sosial. Penggunaan pers untuk liputan jalannya sidang tahunan juga akan disokong oleh media sosial masing-masing lembaga negara. Dari kedua hal tersebut tujuannya adalah agar seluruh lapisan atau segmentasi masyarakat bisa mengetahui bagaimana pelaporan kinerja lembaga negara ini. Masing-masing lembaga negara di sini pun dapat memberikan evaluasi terhadap lembaga negara lain apabila dalam kewenangan mereka saling bersinggungan atau berhubungan.

Setelah masing-masing lembaga negara telah menyampaikan laporan hasil kinerjanya dan juga telah saling menanggapi pimpinan MPR akan menerima laporan tersebut yang kemudian akan diserahkan kepada Tim Ahli yang terdiri dari berbagai kalangan akademisi yang berkompeten dan bersifat independen. Tim Ahli akan dipilih oleh MPR itu sendiri di mana setiap proses penyelenggaraan seleksi dapat diakses oleh seluruh masyarakat agar menghindarkan dari berbagai praktek ketidakjujuran dalam pemilihan. Ketika komposisi Tim Ahli sudah terbentuk, tanggung jawabnya akan langsung kepada rakyat, tidak kepada salah satu lembaga negara termasuk MPR. Tugas utama dari Tim Ahli adalah melihat laporan

hasil kinerja masing-masing lembaga negara apakah telah bersesuaian dengan apa yang digariskan oleh APN. Produk yang dihasilkan dari evaluasi ini adalah rekomendasi apabila ada laporan hasil kinerja yang pencapaiannya kurang maksimal disebabkan karena tataran pelaksanaan dan kesesuaian terhadap APN. Rekomendasi yang diberikan oleh Tim Ahli dapat digunakan oleh masing-masing lembaga negara untuk meningkatkan kinerja selama satu tahun kedepan.

Hasil kerja berupa kajian dari Tim Ahli akan disampaikan pada Sidang Tahunan Lanjutan (STL) yang merupakan lanjutan dari sidang tahunan pertama yang dijeda. STL paling lambat dilaksanakan 3 hari paska sidang pertama dijeda agar setiap lembaga negara yang telah menyampaikan laporan hasil kinerjanya dapat mengetahui apa-apa saja yang menjadi rekomendasi kedepan. Pada STL secara teknis juga sama diliput oleh berbagai media agar masyarakat umum juga mengetahui bagaimana hasil evaluasi dan kajian dari Tim Ahli ini. Selain itu hasil evaluasi dan kajian dari Tim Ahli ini akan dipublikasikan secara masif melalui media sosial yang dimiliki MPR, sehingga tujuan akuntabilitas publik semakin bisa dicapai.

Dalam hal sanksi yang dapat dimunculkan adalah sanksi publik dari rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi. Terkait lembaga negara yang kinerjanya sesuai dengan APN dan membawa hasil positif bagi pembangunan negara tentunya secara alaiiah akan mendapatkan apresiasi, begitupun sebaliknya. Imbas jangka panjangnya sanksi ini bukan tidak mungkin mempengaruhi hasil pemilihan para pemegang kebijakan di masing-masing lembaga negara tersebut seperti dalam pemilihan umum. Dengan demikian, masing-masing lembaga negara akan terus berpacu agar meningkatkan kinerjanya masing-masing dengan berpedoman APN dan membawa kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **4. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Konstitusi**

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting dan diperlukan untuk menjamin setiap hak-hak

warga negara yang dirugikan akibat berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan dalam hal ini *judicial review* penting untuk dilakukan sebagai upaya dari lembaga yudikatif untuk menilai tindakan eksekutif dan legislatif selaku pembentuk peraturan perundang-undangan.

Namun, aturan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan pada dua atap di MA dan MK, telah menimbulkan persoalan yang sangat fundamental mengenai hak-hak konstitusional setiap warga negara untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap suatu peraturan perundang-undangan lainnya yang diduga saling bertentangan. Persoalan tersebut disebabkan oleh Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan secara definitif bahwa MA berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU dan Pasal 24C yang menyatakan secara definitif bahwa MK hanya berwenang untuk menguji UU terhadap UUD.

| <b>Pasal 24A ayat (1)</b>   | <b>Pasal 24C ayat (1)</b>   |
|---|---|
| Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. | Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. |

**Tabel 9** Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Hal tersebut telah menimbulkan beragam persoalan, terutama dalam hal kepastian hukum, tidak harmonisnya antara suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, timbulnya perbedaan atau pertentangan putusan antara putusan MA dan putusan MK, persoalan mengenai kewibawaan lembaga MA, terjadinya kekosongan hukum dalam hal pengujian TAP MPR, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan UUD, atau TAP MPR sebagai batu uji, dan juga tidak efisiennya tugas MA dalam hal

menunggu pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh MK.

Dengan penerapan sistem baru yakni pengujian peraturan perundang-undangan secara berjenjang dan menyeluruh pada satu atap, hal ini diharapkan menjadi suatu jembatan yang strategis untuk membenahi permasalahan-permasalahan yang selama ini dihadapi oleh MK. Penerapan sistem baru ini diharapkan dapat menciptakan suatu tatanan hukum yang harmonis dan menjunjung tinggi nilai-nilai kepastian hukum dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Pengujian peraturan perundang-undangan secara berjenjang memiliki implikasi bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan atas suatu peraturan perundang-undangan yang berjenjang-jenjang sesuai dengan *stufenbautheory* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky dan Hans Kelsen. Pengujian peraturan perundang-undangan secara berjenjang dilakukan pada suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga, suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, benar-benar bersumber, berlaku, dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengujian peraturan perundang-undangan secara menyeluruh memiliki implikasi bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pada semua jenis peraturan perundang-undangan terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya. Penerapan sistem baru ini diharapkan dapat menjawab kekosongan hukum yang selama ini terjadi, seperti kekosongan hukum dalam hal pengujian TAP MPR yang diduga bertentangan dengan UUD, pengujian UU yang diduga bertentangan dengan TAP MPR, pengujian Peraturan Daerah yang diduga bertentangan secara langsung dengan UUD, pengujian Peraturan Pemerintah yang diduga bertentangan secara langsung dengan TAP MPR, dan pengujian-pengujian lain yang selama ini belum terakomodasi dengan berlakunya Pasal 24A dan 24C UUD NRI Tahun 1945. Dengan penerapan sistem baru tersebut, diharapkan nantinya UUD dapat mengikuti perkembangan zaman dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, apapun jenis peraturan perundang-

undangan baru yang dibentuk. Hal tersebut menjadi sangatlah penting, mengingat pengujian peraturan perundang-undangan merupakan hak konstitusional masyarakat yang sangat vital untuk menjamin pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Selain itu, dalam sistem baru yang akan diterapkan, pengujian peraturan perundang-undangan hanya ditempatkan pada satu atap, yakni MK. Sehingga, seluruh pengujian peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh satu lembaga saja, yakni MK. Hal tersebut dilakukan guna menghilangkan dualisme kewenangan *judicial review* dan juga menjamin kepastian hukum, keharmonisan putusan, dan juga demi menjamin efektifitas dan efisiensi dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang harus dihapuskan, untuk kemudian diintegrasikan kedalam kewenangan MK.

## **5. Praktik Penyelenggaraan di Negara Lain**

MPR di Indonesia merupakan lembaga yang unik yang tidak dimiliki negara lainnya di dunia. Keberadaan MPR dengan tugasnya untuk memasyarakatkan TAP MPR, Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika membuatnya berbeda dengan lembaga legislatif di negara lain. MPR tidak hanya sebuah forum, namun sebuah lembaga yang mengemban tugas dan tanggung jawab berkaitan dengan konstitusi selain MK. Semangat yang dibawa *Founding People* untuk menjadikan MPR sebagai simbol jelmaan seluruh rakyat dengan menjadikannya tempat ‘bermusyawarah’ menjadi sesuatu yang menandakan ciri khas Indonesia. Walaupun tiap negara punya ciri khas dan caranya masing-masing dalam mengimplementasikan teori ketatanegaraan di negara masing-masing, negara tetap harus membuat ketegasan mengenai sistem-sistem yang dianut untuk memastikan konstitusi dapat direalisasikan secara efektif. Oleh karena itu, berikut dijelaskan



pengaplikasian teori dan sistem ketatanegaraan yang digunakan oleh negara-negara:

**a. Parlemen Amerika Serikat**

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal, dengan 50 negara bagian, dengan sistem pemerintahan presidensiil, Amerika Serikat memiliki seorang Presiden yang berperan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan seorang, dipilih lewat pemilih umum terpisah dari pemilihan legislatif.<sup>413</sup> Konstitusi federal yang dimiliki Amerika Serikat tidak hanya konstitusi federal untuk kepentingan nasional (*U.S. Constitution* untuk pemerintahan federal), tapi tiap negara bagiannya juga punya konstitusi masing-masing untuk kepentingan negara bagian sendiri.<sup>414</sup>

Badan legislatifnya dinamakan *Congress* dan terdiri dari dua kamar, yaitu *U.S. Senate (Senate)* dan *U.S. House of Representative (HoR)*. Dalam konstitusi Amerika Serikat, mengenai parlemen diatur dalam Pasal 1 Bagian 1 yang berbunyi: “*All legislative powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of a senate and House of Representative.*” Berikut perbandingan antara Senate dengan *HoR*:<sup>415</sup>

| <b>Kriteria</b>     | <b>U.S. Senate</b>   | <b>U.S. House of Representative</b>                 |
|---------------------|--|---|
| Kamar               | Kamar atas.  | Kamar bawah (“ <i>House of the People</i> ”).       |
| Jumlah anggota      | 100 senator (2 dari masing-masing negara bagian).  | 435 wakil rakyat.                                   |
| Masa jabatan        | 6 tahun, tanpa ketentuan jumlah periode.   | 2 tahun, tanpa ketentuan jumlah periode.            |
| Parameter pemilihan | Pemilihan terbagi menjadi 3 kelas, 1 kelas untuk pemilihan setiap 2 tahun untuk memastikan di <i>Congress</i> ada <i>legislator</i> berpengalaman. | Dipilih berdasarkan <i>Congressional District</i> . |

---

<sup>413</sup> Paul A. Arnold, 2004, *About America: How the United States Is Governed*, Braddock Communication, Virginia, hlm. 7.

<sup>414</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>415</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
| Metode pemilihan  | Dipilih oleh pemerintah.  | Dipilih lewat pemilihan khusus atau pemilihan umum   |
| Kepala            | Wakil Presiden bertindak sebagai Ketua Senat.   | Memiliki <i>Speaker of the House</i> sebagai perwakilan <i>House of Representative</i> .   |
| Kewenangan khusus | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Harus mengkonfirmasi kegiatan presiensil ke Mahkamah Agung, pengadilan federal rendah, dan posisi penting di Eksekutif sebelum bisa dilangsungkan;</li> <li>b. Bisa menerima dan menolak negosiasi traktat internasional yang dibuat oleh Presiden; dan</li> <li>c. Melangsungkan sidang untuk mencabut jabatan Presiden atau anggota Mahkamah Agung dengan bertindak sebagai <i>jury</i>.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mengusulkan pencabutan jabatan Presiden dan anggota Mahkamah Agung;</li> <li>b. Mengusulkan RAPBN;</li> <li>c. Memilih Presiden di saat kekosongan jabatan.</li> </ul> |

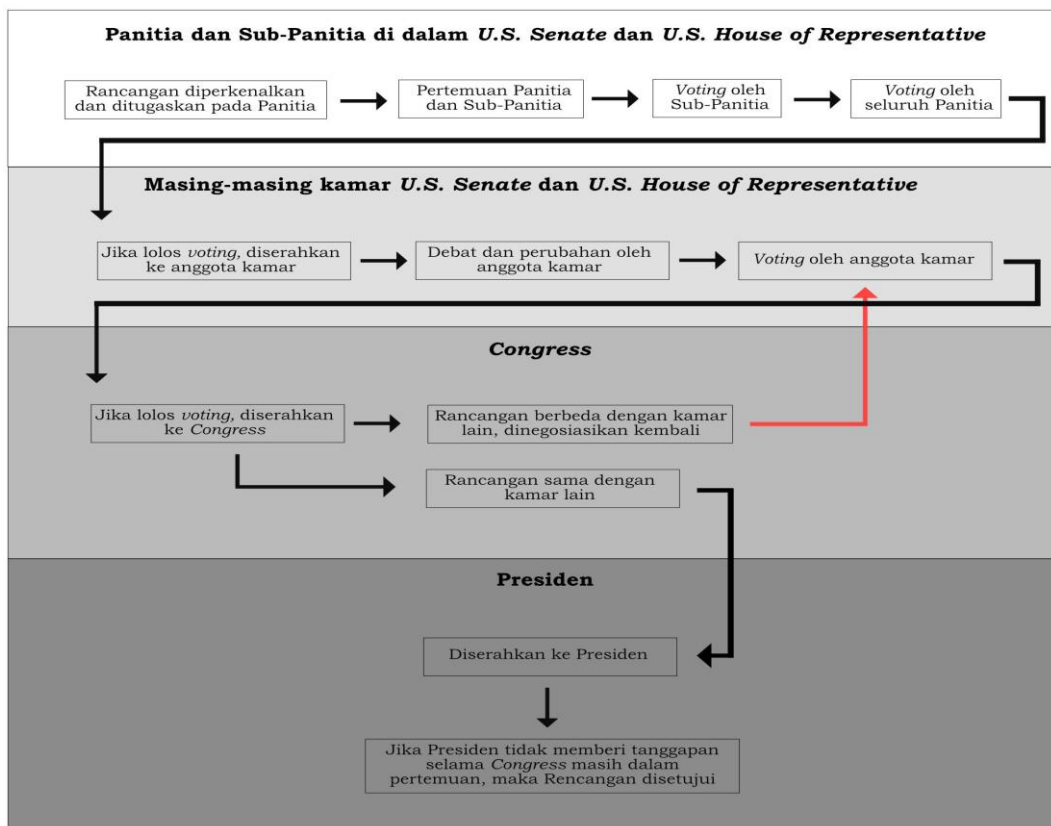
**Tabel 10** Perbandingan *U.S. Senate* dengan *U.S. House of Representative*

Dalam membentuk Undang-Undang, *Senate* dan *HoR* memiliki kesempatan untuk saling memeriksa rancangan yang diajukan satu sama lain.<sup>416</sup> Hal ini merupakan wujud dari *checks and balances* antara dua kamar tersebut. Setelah kedua kamar saling setuju maka barulah rancangan dibawa ke Presiden. Berikut dijelaskan alur pembuatan Undang-Undang dalam parlemen Amerika Serikat:<sup>417</sup>

---

<sup>416</sup> King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral: Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 263.

<sup>417</sup> Paul A. Arnold, *Op.cit.*, hlm. 10-11.



**Bagan 5** Proses Pembentukan Undang-Undang di Amerika Serikat

Berdasarkan tugas dan kewenangannya serta caranya menyusun produk hukum, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong-bicameralism* karena kedua kamar memiliki kewenangan yang setara dan sama kuat.

**b. Parlemen Inggris**

Negara Inggris merupakan negara monarki konstitusional kesatuan. Konstitusi negara Inggris tersebar dan terdiri dari berbagai prinsip dan aturan dasar yang timbul serta berkembang selama berabad-abad bersama dengan sejarah bangsanya, yaitu *Magna Charta* (1215), *Habeas Corpus Act* (1678), *Bill of Right* (1689), *Act of Settlement* (1701), *Reform Bills* (1832, 1867, 1884), dan *Parliament Bill* (1911). Hal ini merupakan sebuah keuntungan karena dianggap memudahkan melakukan penyesuaian di dalam dinamika politik yang berubah-ubah karena prosedurnya yang cenderung mudah.<sup>418</sup>

---

<sup>418</sup> Mochtar Mas'oeed dan Colin MacAndrews, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 141.

Parlemen Inggris adalah bikameral, yang terdiri dari House of Commons (*Majelis Rendah*) dan *House of Lords* (Majelis Tinggi). Berikut klasifikasinya:<sup>419</sup>

| <b>Kriteria</b>      | <b>House of Lords</b>  | <b>House of Commons</b>  |
|----------------------|--|--|
| Kamar                | Kamar atas.  | Kamar bawah.   |
| Jumlah anggota       | 800 orang. <sup>420</sup>  | 650 orang.   |
| Masa jabatan         | Seumur hidup.  | 5 tahun.   |
| Parameter pemilihan  | Keturunan bagsawan dan ahli di bidangnya.  | Dipilih berdasarkan <i>local area</i> .  |
| Metode pemilihan     | Dipilih oleh Ratu berdasarkan pertimbangan Perdana Menteri.  | Dipilih lewat pemilihan umum.  |
| Kepala               | <i>Lord Speaker, Senior Deputy Speaker, Leader, dan Shadow Leader.</i>   | <i>Speaker, Deputy Speaker, Prime Minister, Leader of the House, Leader of the Opposition, dan Shadow Leader of the House.</i> |
| Tugas dan kewenangan | a. Membuat hukum;<br>b. Meneliti kebijakan umum;<br>c. Melakukan debat umum ( <i>public debate</i> ); dan<br>d. Meminta pertanggungjawaban pemerintah. |  |

**Tabel 11** Perbandingan *House of Lords* dan *House of Commons*

<sup>419</sup> *Ibid.*, hlm. 144.

<sup>420</sup> UK Parliament, "Membership of the House of Lords", Parliament.UK, diakses dari <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/> pada tanggal 8 Juni 2019 pk. 22.09

Berikut diilustrasikan tahapan pembuatan Undang-Undang oleh parlemen Inggris:<sup>421</sup>



**Bagan 6** Proses Pembentukan Undang-Undang oleh Parlemen Inggris

Menurut John Adler, Majelis Tinggi semula merupakan dewan raja yang memimpin para tuan tanah, namun fungsinya berubah menjadi pembuat undang-undang bersama dengan wakil rakyat kebanyakan. Sejak tahun 1688 sampai akhir abad ke-19, *House of Lords* berperan sebagai pengimbang yang efektif dalam rangka menjalankan fungsi *checks and balances* terhadap kekuasaan. Semenjak awal abad ke-20, kekuasannya mulai surut di bawah bayangan *House of Commons* yang dipilih melalui pemilihan umum secara demokratis.<sup>422</sup>

Arend Lijphart mengemukakan bahwa sistem bikameral Inggris dikategorikan sebagai *medium-strenght bicameralism* dan *weak bicameralism*. Mengenai kategori *medium-strength bicameralism* dikatakan *asymmetrical* karena kekuasaan yang diberikan oleh

<sup>421</sup> House of Commons, *House of Commons at Work*, Parliaent.UK, diakses dari <https://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/> pada tanggal 9 Juni 2019 pk 13.01.

<sup>422</sup> Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm. 40.

konstitusi tidak sama dengan kamar pertama sedangkan dikatakan *symmetrical*, kedua kamar mempunyai kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi secara sama. Sementara itu dikatakan *incongruent* karena komposisinya yang berbeda, dan *congruent* berarti mempunyai komposisi yang sama.

**c. Parlemen Norwegia**

Norwegia merupakan kerajaan yang menganut demokrasi. Berdasarkan Konstitusi 1814, Norwegia menganut *separation of power* yang terdiri dari: kekuasaan legislatif, penganggaran, dan pengawasan oleh *Storting*; eksekutif yang dipegang oleh Raja; dan yudikatif oleh pengadilan.<sup>423</sup> Norwegia memiliki bentuk pemerintahan parlementer yang unikameral yaitu *Storting*. Sebagai negara parlementer, pemerintah bertanggungjawab pada parlemen. Berikut dijelaskan klasifikasi *Storting*:

| <b>Kriteria</b>      | <b>Storting</b>   |
|----------------------|---|
| Jumlah anggota       | 169 orang. <sup>424</sup>   |
| Masa jabatan         | 4 tahun.  |
| Parameter pemilihan  | Dari 19 wilayah dan 150 calon wakil rakyat.   |
| Metode pemilihan     | Pemilihan umum.   |
| Kepala               | <i>President of the Storting dan Vice Presidents.</i>   |
| Tugas dan kewenangan | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Membuat produk hukum baru, mengganti, dan mencabut produk hukum lama;</li> <li>b. Menentukan RAPBN;</li> <li>c. Mengawasi pemerintah dan administrasi publik; dan</li> <li>d. Mengawasi rencana dan penduan untuk kegiatan negara dan perdebatan untuk urusan dalam dan luar negeri.</li> </ul> |

**Tabel 12** Storting Norwegia

Anggota *Storting* berasal dari partai-partai yang mewakili ideologi-ideologinya masing-masing, e.g. Partai Buruh dan Partai Kristen.<sup>425</sup> Hal ini untuk mendukung tingkat representatifnya

<sup>423</sup> Stortinget, 2015, *The Norwegian Parliament*, The Storting's Administration Information Section, Oslo, hlm. 9.

<sup>424</sup> Stortinget, "The Storting", Stortinget.no, diambil dari <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/> pada tanggal 8 Juni 2019 pk. 22.09.

<sup>425</sup> Stortinget, "Parliamentary party Groups", Stortinget.no, diambil dari <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Parliamentary-Party-Groups/> 10 Juni 2019 pk. 01.45.

masyarakat dalam *Storting*. Konsep ini sama semangatnya dengan yang dibawa Utusan Golongan. Parlemen memiliki anggota yang berasal dari konstituen yang berbeda-beda yang mewakili kepentingannya masing-masing sesuai dengan ideologi kelompoknya masing. Bedanya, konsep ini berjalan dalam bentuk unikameral bukan bikameral atau trikameral seperti Indonesia sekarang ini. Namun, tiap-tiap konstituen dan golongan dapat terwakilkan.

#### **d. Perencanaan Pembangunan Brazil**

Brazil, dengan nama resmi *The Federative Republic Of Brazil*, adalah negara federal yang pemerintahannya berbentuk republik.<sup>426</sup> Brazil adalah negara yang menerapkan sistem presidensial dengan badan legislatif bernama *National Congress*. Dalam Pasal 44 Konstitusi Brazil dijelaskan bahwa *National Congress* mempunyai dua kamar (bikameral), yang terdiri dari *Chamber of Deputies* dan *Federal Senates*.<sup>427</sup>

*National Congress* memiliki kewenangan untuk membuat perencanaan pembangunan negara. *National Congress* dapat menetapkan haluan penyelenggaraan negara dengan persetujuan atau dukungan Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48 Konstitusi Brazil: "...II. *pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions, public debts and issuances of currency*"<sup>428</sup> dan angka 4 "*national, regional dan sectorial plans and programmes development*,"<sup>429</sup> Tidak hanya menetapkan, *National Congress* juga mempunyai kuasa untuk "...consider the reports on the execution of *Government plans*."<sup>430</sup>

Kewenangan *National Congress* sebagaimana disebut dalam Pasal *a quo* berkaitan dengan kewajiban Presiden yang termaktub pada Pasal 84 angka XXIII. Pasal *a quo* menerangkan salah satu kewajiban Presiden Brazil adalah "*submit to the National Congress the pluriannual plan, the bill of budgetary directives and the budget*

---

<sup>426</sup> Vide Pasal 1 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>427</sup> Vide Pasal 44 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>428</sup> Vide Pasal 48 angka II *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>429</sup> Vide Pasal 48 angka IV *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>430</sup> Vide Pasal 49 angka IX *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

*proposals set forth in this Constitution.*” Dapat didapat informasi bahwa perencanaan pembangunan negara milik Brazil bernama *Pluriannual Plan*. *Pluriannual Plan* selain sebagai rencana pembangunan juga bekerja sebagai perencanaan penganggaran.<sup>431</sup> *Pluriannual Plan* dibentuk berdasarkan visi misi Presiden yang dibuat selama masa kampanyenya.<sup>432</sup>

Berdasarkan Pasal 48 angka IV, *National Congress* juga menetapkan kebijakan-kebijakan pembangunan sektoral. Bentuk perencanaan di Brazil bersifat kebijakan (*policy*) yang membidangi hanya sektor tertentu.<sup>433</sup> Ketentuan materi muatan daripada angka II dan angka IV Pasal 48 tersebut semuanya disusun oleh Presiden, sementara *National Congress* mengesahkan dan menetapkan.

Konstitusi Brazil tidak mempunyai bab khusus mengenai haluan penyelenggaraan negara akan tetapi beberapa bab memuat tentang prinsip-prinsip yang bersifat *directive*. Dalam Konstitusi Brazil, diuraikan *principles* dan arah kebijakan secara sektoral, yang secara umum dibagi dalam tiga bagian yaitu; (1) Title VI: *Taxation and Budget*, (2) Title VII: *The Economic and Financial Order* dan (3) Title VIII: *The Social Order*.<sup>434</sup>

Di dalam *title*, dibuat *general principles* atau *general provisions* yang dijadikan sebagai arah kebijakan perencanaan dan penganggaran sektoral. Penganggaran diletakkan terpisah di dalam Bab Anggaran,<sup>435</sup> dan Presiden memiliki pedoman sendiri dalam menyusun anggarannya. Pengaturan perencanaan sektoral dalam Konstitusi Brazil termasuk sangat spesifik apabila kita melihat bab khusus mengenai *sports*<sup>436</sup>, *health*<sup>437</sup> dan lainnya. Dengan dimuatnya ketentuan yang sangat spesifik tersebut membuat konstitusi Brazil menjadi sering dilakukan amandemen. Terhitung sejak tahun 1992 sampai dengan sekarang terdapat lebih dari 64 amandemen, yang

---

<sup>431</sup> *Vide* Pasal 165 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>432</sup> *Vide* Pasal 49 angka IX *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>433</sup> Bilal Desriansyah, *Op.cit.*, hlm. 49.

<sup>434</sup> *Vide* Pasal 145-232 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>435</sup> *Vide* Chapter III dalam Title VIII, *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>436</sup> *Vide* Chapter II dalam Title VIII, *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

<sup>437</sup> *Vide* Chapter II dalam Title VIII, *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.



berdasar amat dari amandemen tersebut kebanyakan mengamandemen terkait perencanaan kebijakan sektoral.

**e. Perencanaan Pembangunan Filipina**

Filipina adalah negara kesatuan yang pemerintahannya berbentuk republik.<sup>438</sup> Filipina memiliki sistem presidensial dan mempunyai kewenangan legislatif (*legislative power*) pada *Congress of the Philippines*. *Congress* mempunyai dua kamar (bikameral), yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*.<sup>439</sup>

Konstitusi Filipina mempunyai suatu perencanaan pembangunan yang tertuang dalam Pasal II yang berjudul *Declaration of Principles and State Policies* (DPSP). DPSP yang diadopsi Filipina membedakan secara tegas antara *principles* dan *policies*.<sup>440</sup> Pasal II tersebut dibagi menjadi dua judul yaitu “*Principles*” dan “*Policies*”, dalam hal ini “*Principles*” memuat prinsip-prinsip fundamental ketatanegaraan Filipina seperti konsep kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, supremasi masyarakat sipil di atas militer, tugas utama negara, pemisahan secara tegas negara dan gereja, dan lainnya.<sup>441</sup> Sedangkan muatan dalam “*Policies*” mengandung arahan terhadap kebijakan yang lebih bersifat spesifik, seperti penjaminan hak asasi manusia, *national economy and patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform* perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain.<sup>442</sup>

Pembedaan tersebut memberikan signifikansi dikarenakan *principles* yang dijabarkan dalam Konstitusi Filipina bertujuan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*binding rules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan

---

<sup>438</sup> *Vide Article II Section 1, The 1987 Philippine Constitution.*

<sup>439</sup> Sebagaimana disebutkan dalam *Article VI Section 1, The 1987 Philippine Constitution* yaitu *The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines which shall consist of a Senate and a House of Representatives, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.*

<sup>440</sup> Mei Susanto, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensiil Indonesia” *Jurnal Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, 2017, hlm. 435.

<sup>441</sup> *Vide Article VI Principles, The 1987 Philippine Constitution.*

<sup>442</sup> *Vide Article VI Policies, The 1987 Philippine Constitution.*

negara.<sup>443</sup> Termasuk pula dalam membentuk perencanaan pembangunan, penganggaran dan pembentukan aturan dan kebijakan. Beda halnya dengan *policies*, yang merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi seluruh orientasi negara.<sup>444</sup> *Guidelines* yang terkandung dalam *policies* ini lebih bersifat spesifik dan sudah mengarah pada sektor-sektor tertentu.

Berdasarkan perbandingan atas negara Brazil dan Filipina maka dapat disimpulkan bahwa perlu adanya perbaikan dalam mekanisme perencanaan pembangunan dengan adanya MPR terlibat. Hal tersebut dapat dilihat bagaimana *congress* di Brazil dan Filipina yang melibatkan *congress* dalam menyusun haluan bagi penyelenggaraan negara. Adanya haluan negara di Filipina ditunjukkan dengan pemisahan *principles* dan *policies*, yang bahkan *principles* dalam konstitusi Filipina lebih luas daripada sekedar perencanaan pembangunan dan sudah mencakup kaidah prinsipil dalam negara.<sup>445</sup> Kondisi tersebut idealnya dipraktikkan di Indonesia dengan menetapkan haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan oleh MPR.

#### **f. Judicial Review di Korea Selatan**

Korea Selatan adalah salah satu negara yang juga mempunyai Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi Korea Selatan diatur dalam *Article 111, 112, dan 113*.<sup>446</sup> Mahkamah Konstitusi Korea Selatan, berdasarkan konstitusi, setara dengan lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif lainnya.<sup>447</sup> Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki kewenangan untuk: (1) menguji peraturan perundang-undangan; (2) menguji untuk masalah pencabutan jabatan (*impeachment*); (3) pembubaran partai politik; (4) sengketa

---

<sup>443</sup> Mei Susanto, *Loc.cit.*

<sup>444</sup> Mei Susanto, *Loc.cit.*

<sup>445</sup> *Vide Article VI Principles, The 1987 Philippine Constitution.*

<sup>446</sup> Rodrigo Gonzáles Quintero, "Judicial Review in the Republic of Korea: An Introduction", *Revista De Derecho*, Universidad Del Norte, Barranquilla, No. 34, 2010, hlm. 1-17.

<sup>447</sup> *Ibid.*

kewenangan antara lembaga negara dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah; dan (5) *constitutional complaint*.<sup>448</sup>

Mahkamah Konstitusi Korea Selatan terdiri dari 9 orang hakim yang dipilih oleh Presiden.<sup>449</sup> Dari 9 orang tersebut 3 orang ditunjuk dari *National Assembly*<sup>450</sup> dan 3 orang ditunjuk oleh Hakim Agung dari Mahkamah Agung Korea Selatan.<sup>451</sup> Hakim Ketua dari Mahkamah Konstitusi ditunjuk oleh Presiden dengan persetujuan *National Assembly*.<sup>452</sup> Hakim Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki masa jabatan selama 6 tahun dan bisa ditunjuk kembali berdasarkan undang-undang.<sup>453</sup> Hakim-hakim tidak boleh terafiliasi dengan partai politik dan kegiatan politik.<sup>454</sup> Hakim-hakim tidak boleh diberhentikan kecuali dengan alasan *impeachment*, dipenjara tanpa kerja tahanan, atau hukuman yang lebih berat.<sup>455</sup>

Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki kewenangan untuk menentukan konstitusionalitas produk hukum yang dibuat oleh *National Assembly*.<sup>456</sup> Walaupun *judicial review*-nya bersifat sentralistik, namun Mahkamah Konstitusi Korea tidak berwenang untuk melakukan pengujian terhadap keputusan administratif, peraturan atau tindakan. Berdasarkan Konstitusi, kewenangan tersebut dimiliki oleh Mahkamah Agung Korea Selatan.<sup>457</sup>

Poin penting tribusi ini disebutkan dalam *Article 41, 44, 45, dan 47* dari Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.<sup>458</sup> Untuk mempertanyakan konstitusionalitas dari suatu undang-undang maka pengadilan “*shall requests to the Constitutional Court, ex officio or by decision upon a motion by the party, an adjudication on the constitutionality*”<sup>459</sup> berdasarkan undang-undang,

---

<sup>448</sup> *Vide Article 111 Section 1 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>449</sup> *Vide Article 111 Section 2 and 3 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>450</sup> Parlemen dari Korea Selatan.

<sup>451</sup> *Vide Article 111 Section 2 and 3 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>452</sup> *Vide Article 111 Section 4 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>453</sup> *Vide Article 112 Section 1 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>454</sup> *Vide Article 112 Section 2 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>455</sup> *Vide Article 112 Section 3 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>456</sup> James Wesr & Dae-Kyu Yoon, 1992, *The Constitutional Court of Korea*, dalam Rodrigo Gonzáles Quintero, *Loc.cit.*

<sup>457</sup> *Vide Article 107 South Korean 1987 Constitution.*

<sup>458</sup> Rodrigo Gonzáles Quintero, *Loc.cit.*

<sup>459</sup> Pasal 41 ayat (1) Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.

dan “*shall do so through the Supreme Court*”.<sup>460</sup> Lebih jauhnya, “*the parties to the original case and the Minister of Justice may submit to the Constitutional Court and amicus brief on the issue of whether or not statutes are constitutional.*”<sup>461</sup> Undang-Undang *a quo* juga memperbolehkan untuk menguji konstitusionalitas dari seluruh undang-undangnya atau beberapa peraturan di dalamnya.<sup>462</sup> Putusan yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi Korea Selatan yang menyatakan suatu undang-undang adalah inkonstitusional memiliki efek *erga omnes* sebagaimana disebut, “*shall bind the ordinary courts, other states agencies and local governments.*”<sup>463</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki dua kategori. *Pertama, non-conforming*, di mana undang-undang tidak dinyatakan tidak berlaku, namun dianjurkan untuk diadakannya perubahan oleh *National Assembly*. *Kedua, unconstitutional limitedly*, di mana undang-undang masih sesuai dengan Konstitusi walaupun dalam pelaksanaannya bisa menjadi inkonstitusional. *Ketiga, conformable limitedly*, di mana mahkamah diperbolehkan menyatakan bahwa undang-undang tersebut masih konstitusional selama dilaksanakan dengan baik.

#### **g. Judicial Review di Jerman**

Jerman merupakan negara yang juga memiliki Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Mahkamah Konstitusi Jerman diadopsi bersamaan dengan ditetapkannya *Basic Law* pada tahun 1949.<sup>464</sup> Jika dilihat dari struktur organisasinya, Mahkamah Konstitusi Jerman merupakan lembaga yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Konstitusi Jerman tidak berada dibawah kementerian apapun, memiliki organisasi sendiri, dan memiliki anggaran sendiri.<sup>465</sup> Desain Mahkamah Konstitusi Jerman yang independen ini dibuat untuk

---

<sup>460</sup> Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.

<sup>461</sup> Pasal 44 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.

<sup>462</sup> Pasal 45 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.

<sup>463</sup> Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan.

<sup>464</sup> Jimly Asshiddiqie & Ahmad Syahril, 2011, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 36.

<sup>465</sup> Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 193.

memastikan pelaksanaan Konstitusi tidak terganggu oleh upaya intervensi dari lembaga negara lainnya, termasuk dalam konsep cabang kekuasaan kehakiman yang kuat dan sejajar dengan cabang kekuasaan lainnya.<sup>466</sup>

Mahkamah Konstitusi di Jerman berkedudukan sebagai badan peradilan yang berdiri sendiri dan terpisah dari badan peradilan lainnya.<sup>467</sup> Mahkamah Konstitusi Jerman bukan merupakan peradilan banding atau peradilan kasasi bagi badan peradilan yang lainnya.<sup>468</sup> Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi Jerman merupakan putusan pada tingkat pertama sekaligus tingkat terakhir yang bersifat final, sehingga tidak ada mekanisme upaya hukum apapun. Hal ini memiliki kesamaan dengan Mahkamah Konstitusi di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman diatur secara rinci dan jelas dalam Pasal 93 *Basic Law* tahun 1949. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman bersifat luas dan fleksibel karena Konstitusi Jerman mengizinkan adanya penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman melalui UU. Hal tersebut sangat bertolak belakang dengan rumusan kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang disebutkan secara limitatif dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi Jerman memiliki beberapa kewenangan utama, antara lain adalah:<sup>469</sup> (1) pengujian konstitusional, yaitu menyelesaikan perselisihan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga tinggi negara; (2) mengadili *judicial review*, baik pengujian norma hukum secara konkret (*concrete norm control*) maupun pengujian norma hukum secara umum (*abstract norm control*); (3) memutus permohonan konstitusional atau *constitutional complaint*, yaitu hak mengajukan petisi ketika ada hak konstitusional yang tercantum dalam *Basic Law*, ada yang dilanggar oleh aneka produk hukum atau putusan peradilan umum; dan (4)

---

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> *Ibid.*, hlm. 197.

<sup>468</sup> *Ibid.*

<sup>469</sup> Lihat Paragraf ke-13 *Federal Constitutional Court Act*.

menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum yang diatur dalam *Article 41 II Basic Law*.

Dalam hal *judicial review* yang berlaku di Jerman, Mahkamah Konstitusi Jerman memegang penuh kekuasaan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) baik dalam kerangka pengujian legalitas maupun dalam kerangka pengujian konstusionalitas. Artinya, semua kegiatan pengujian peraturan perundang-undangan di Jerman, terpusat dan dikonsentrasikan di satu atap, yakni Mahkamah Konstitusi Jerman. Hal tersebut dipertegas dengan pernyataan Danielle E. Finck tentang Mahkamah Konstitusi Jerman yang menyatakan bahwa: “*the constitutional court has a monopoly position in that it alone can declare wether statutes valid or invalid (e.g judicial review) .....No other court, not even a high federal court, is empowered to declare a statute unconstitutional.*”<sup>470</sup>

Selanjutnya, perlu diketahui bahwa komposisi Mahkamah Konstitusi Jerman terdiri atas 16 (enam belas) hakim. 8 (delapan) hakim mengisi panel pertama dan 8 (delapan) hakim lainnya menempati panel kedua.<sup>471</sup> Panel pertama menangani persoalan yang berkaitan dengan hak-hak mendasar dan panel kedua menangani sengketa politik, seperti menyelesaikan sengketa konstusional dan menguji undang-undang secara abstrak.<sup>472</sup> Namun, untuk memutus suatu perkara harus dihadiri oleh seluruh hakim yang terdiri atas 16 hakim.<sup>473</sup> Hal ini dimaksudkan untuk menjaga konsistensi putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi di Jerman. Selain itu, durasi masa jabatan dari seorang hakim di Mahkamah Konstitusi Jerman adalah 1 (satu) kali untuk 12 (dua belas) tahun masa jabatan dan selanjutnya hakim tidak dapat dipilih kembali.<sup>474</sup>

---

<sup>470</sup> Danielle E. Finck, “Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 20, Nomor 1, 1997, hlm. 127 dan 145.

<sup>471</sup> *Federal Constitutional Court Act*, Article 2 (2): “*Eight judges shall be elected to each panel*”.

<sup>472</sup> Ralf Rogoswki & Thomas Gowron, ed., 2002, *Constitutional Courts in Comparison; The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Oxford Berghahn Books, New York, hlm.72.

<sup>473</sup> Jimly Asshiddiqie & Ahmad Syahrial, *Op.cit.*, hlm. 44.

<sup>474</sup> *Ibid*, hlm. 46.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PASAL-PASAL UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK**  
**INDONESIA TAHUN 1945 TERKAIT**

**A. Evaluasi dan Analisis Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945**

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu lembaga negara khas Indonesia. Pada awal pembentukannya Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Konstruksi konstitusi tertulis kita memandang kedaulatan rakyat bukanlah rakyat sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi, sebagai penentu bagaimana pemerintahan di selenggarakan, ataupun rakyat sebagai penentu tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahan, akan tetapi kedaulatan rakyat ini dilaksanakan melalui sistem perwakilan.<sup>475</sup> Sehingga kedaulatan rakyat tersebut nantinya akan diselenggarakan melalui sistem perwakilan (*representation*) atau biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representation democracy*).

Konsepsi Kedaulatan rakyat tersebut nantinya akan beriringan dengan sistem perwakilan dimana ada suatu lembaga selaku perwakilan negara yang membawa konsep kedaulatan rakyat dan konsep kedaulatan negara, dimana negara beserta lembaga negara yang ada menjalankan kedaulatan rakyat tersebut<sup>476</sup>. C.F. Strong menyebutkan bahwa kedaulatan negara memiliki dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal.<sup>477</sup> Kedaulatan internal merupakan supremasi seseorang atau sekumpulan orang dalam negara terhadap individu-individu atau berbagai perkumpulan di dalam wilayah yuridiksinya, adapun kedaulatan eksternal

---

<sup>475</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, FH UI, 2004, hlm. 113

<sup>476</sup> CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2008, hlm. 116

<sup>477</sup> Ibid, hlm. 109

didefinisikan sebagai kemerdekaan absolut suatu negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan negara lain.<sup>478</sup>

Menurut Muhammad Yamin, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebuah majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia.<sup>479</sup> Dimana majelis tersebut akan mewakili seluruh rakyat Indonesia yang terdiri dari utusan-utusan daerah, utusan-utusan golongan dan utusan-utusan dari politik.<sup>480</sup> Lalu Soepomo juga menjelaskan dan menambahkan konsepsi terkait Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta kewenangannya Majelis Permusyawaratan Rakyat pada saat pembentukannya ditujukan sebagai Majelis yang memiliki fungsi sebagai Badan Permusyawaratan. Pemikiran ini disampaikan oleh Soepomo, dimana majelis tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari sila keempat di bagian “ permusyawaratan “. Konsep musyawarah ini menekankan win-win solution, dimana kepentingan yang ada di akomodir tanpa merugikan kepentingan yang lain<sup>481</sup>. Konsep ini merupakan kearifan local (*local wisdom*) yang ada di Indonesia dan perlu penjabaran dalam bentuk lembaga negara.

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini terlihat dari pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: “ *Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”<sup>482</sup> Selain itu penjelasan pasal 3 juga menyebutkan bahwa: *oleh karena MPR memegang kedaulatan negara*

---

<sup>478</sup> Ibid, hlm 110

<sup>479</sup> Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar

<sup>480</sup> Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945- 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm. 201-222

<sup>481</sup> Tomi Agustian, “ *Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 75/PUU-XII/2014* “ Lex Renaissance, Vol.1 No. 1 2016, Hlm 3

<sup>482</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2)



*maka kekuasaannya tidak terbatas.*<sup>483</sup> Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa MPR menurut Undang-Undang Dasar 1945, merupakan lembaga tertinggi negara yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memegang kedaulatan negara. Dalam konsep ini, MPR menjadi lembaga tertinggi negara selaku pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat yang membagi-bagikan kedaulatan tersebut kepada lembaga negara lainnya (Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung).<sup>484</sup> Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kedudukan tertinggi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sistem yang dipakai dalam penyelenggaraan negara Indonesia sering juga disebut sebagai “ Sistem MPR “ atau “ Supremasi MPR “. <sup>485</sup> Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

486

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut “ *legal power* “
2. *No Rival Authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Walaupun secara konstitusional MPR menjadi lembaga tertinggi negara dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, namun dalam kenyataannya peran MPR lebih rendah dan dijadikan alat politik oleh presiden. Dalam sejarahnya, MPR pernah dimainkan sebagai wilayah *power struggle* elit dalam pola yang berbeda dengan saat sekarang dengan konfigurasi pluralitas. Dimasa itu, sangat kuat ditampilkan pola yang sentralistis dalam kooptasi yang dilakukan Presiden terhadap MPR. Presidenlah yang sesungguhnya secara riil mengatur MPR melalui kebijakan-kebijakan politiknya. Majelis

---

<sup>483</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Pasal 1

<sup>484</sup> Bagir Manan, “ *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* “, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm. 77

<sup>485</sup> Ah. Mujib Rohmat, “ *Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi* “, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. III, No. 2 2016, hlm 5.

<sup>486</sup> Ismail Sunny, “ *Mekanisme Demokrasi Pancasila* “, Aksara Baru, 1978, Hlm 16.

Permusyawaratan Rakyat di masa itu hanya sebagai penjelmaan kepentingan presiden, bukan kepentingan rakyat. Misalnya, pada saat Orde Lama dan dimulainya era Orde Baru pola sentralisasi itu dijalankan. Salah satu contohnya adalah keluarnya Tap MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup<sup>487</sup>. Lalu pada zaman Orde Baru dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat dijadikan alat presiden untuk melanggengkan kekuasaannya. Untuk menghindari terjadinya kooptasi politik yang dilakukan oleh presiden terhadap MPR, maka terjadilah perubahan yang mendasar terhadap MPR di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesudah Amandemen)

Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mengalami banyak perubahan mendasar yaitu pasal 1 ayat (2):

| <b>Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar</b>  | <b>Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</b> |
|---|---|
| Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat | Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar   |

**Tabel 13** Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945

Dengan adanya perubahan tersebut, posisi MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, akan tetapi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya<sup>488</sup>. Kewenangannya pun hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.<sup>489</sup> Lalu perubahan selanjutnya adalah pasal 2 ayat (1):

---

<sup>487</sup> Prayudi, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya”, *Politica*, Vol 3, No. 1 2012, hlm. 8

<sup>488</sup> Philipus M Hadjon, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 4, 2011, hlm. 587

<sup>489</sup> Pasal 3 ayat (1),(2), dan (3) UUD 1945 Setelah Amandemen

| <b>Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar</b>   | <b>Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar</b>  |
|--|---|
| Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang | 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 |

**Tabel 14** Perubahan Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945

Dalam perubahan tersebut, terdapat beberapa perbedaan antara Undang-Undang Dasar sebelum dan sesudah amandemen berupa: Susunan keanggotaan dalam Undang-Undang Dasar sebelum amandemen terdiri dari tiga utusan, yaitu DPR selaku utusan politik, utusan daerah dan utusan golongan. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar sesudah amandemen hanya terdiri dari dua utusan, yaitu DPR selaku utusan politik dan DPD selaku utusan daerah. Menurut Bagir Manan, penghapusan utusan golongan yang dilakukan pada Undang-Undang Dasar setelah amandemen lebih didorong berdasarkan pertimbangan pragmatik daripada konseptual<sup>490</sup>. Pertama: tidak mudah menentukan golongan yang diwakili, Kedua: cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat.<sup>491</sup> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebetulnya sudah mencoba memberi petunjuk terkait golongan mana saja yang dapat dijadikan sebagai utusan golongan. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 telah membatasi hanya golongan kolektif di bidang ekonomi saja yang dapat menjadi utusan golongan, akan tetapi praktek pada zaman orde lama dan orde baru, pengertian terkait golongan diperluas dengan maksud memperbesar dukungan politik kepada penguasa<sup>492</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, unsur utusan daerah dan golongan merupakan unsur tambahan, dikarenakan unsur tersebut bukan dihitung berdasarkan jumlahnya, akan tetapi kehadirannya yang dihitung dikarenakan penting sebagai

---

<sup>490</sup> Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 81

<sup>491</sup> *ibid*

<sup>492</sup> *ibid*

representasi rakyat indonesia. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar setelah amandemen, ada semacam kesamaan kedudukan antara DPR dan DPD yaitu sebagai anggota MPR, walaupun kewenangannya tidak seimbang karena DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas dibandingkan dengan DPR.

Undang-Undang Dasar setelah amandemen mengatur terkait pengisian keanggotaan dilakukan dengan pemilihan umum. Sedangkan Undang-Undang sebelum amandemen memberikan mandat kepada pembentuk undang-undang. Apabila berkaca terhadap praktek yang terjadi di masa Orde Baru, utusan golongan yang ada tersebut merupakan utusan yang ditunjuk secara langsung oleh Presiden. Presiden hanya akan mengangkat golongan atau orang yang datang hanya untuk memuluskan kepentingan presiden. Utusan golongan ini dijadikan alat politik presiden untuk menguasai golongan tempat si wakil dari utusan tersebut. Begitu pula dengan utusan daerah, utusan daerah ditunjuk langsung oleh presiden dimana banyak diisi oleh orang-orang dekat presiden. Sistem rekrutmen utusan golongan dan daerah seperti ini sangat rawan disalahgunakan, perlunya pengaturan yang lebih lanjut terkait sistem rekrutmen tersebut. Dengan sistem rekrutmen yang lebih baik, diharapkan akan menghasilkan utusan-utusan daerah yang betul-betul membawa kepentingan daerah, dimana kepentingan daerah setelah otonomi daerah semakin banyak dan daerah diharapkan dapat mandiri dalam artian dapat berkembang lebih baik ketimbang zaman sentralistik orde baru<sup>493</sup>.

Dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar tersebut, terdapat ketidakjelasan terkait representatif rakyat indonesia yang ada di MPR. Ketidakjelasan ini muncul dikarenakan dihapusnya unsur golongan yang ada di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menurut *founding people* sebagai lembaga permusyawaratan rakyat dimana rakyat tersebut terdiri dari tiga utusan yang mewakili kepentingannya, dengan diadakannya amandemen menjadi lembaga

---

<sup>493</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010 hlm. 168

yang tidak representatif. Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah amandemen hanya terdiri dari dua utusan, yaitu utusan nasional/politik yaitu DPR dan utusan daerah yaitu DPD. DPR selaku utusan nasional dan politik tentunya akan membawa kepentingan konstituen partai politiknya, begitu pula DPD selaku utusan daerah tentunya akan membawa kepentingannya konstituennya yaitu daerah tempat mengutusinya. Sehingga kepentingan golongan seperti golongan buruh, petani dan golongan lainnya tidak ada yang mewakili secara langsung. Ditambah lagi dalam praktiknya sekarang, DPD yang diharapkan sebagai wadah untuk membawa kepentingan daerah, ternyata menjadi wadah pensiunan DPR. Oleh karena itu, perlunya dimasukkan kembali utusan golongan kedalam Majelis Permusyawaratan Rakyat agar Majelis tersebut betul-betul mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Terkait pemilihan utusan golongan tersebut agar tidak terjadi seperti zaman orde baru dimana utusan golongan menjadi alat oleh penguasa pada saat itu, perlu pengaturan lebih lanjut. Sistem pengisian utusan golongan tersebut dapat dilakukan beberapa cara, yaitu sistem pemilihan langsung oleh golongannya, sistem uji kelayakan publik (*fit and proper test*) oleh golongannya atau ditentukan melalui undang-undang, dan sistem *Bottom Up*. Dengan beberapa sistem ini diharapkan dapat memilih utusan yang betul-betul terqualifikasi dari golongannya dan nantinya dapat membawa kepentingan golongannya dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

## **B. Evaluasi dan Analisis Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945**

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjabaran dari konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat adalah kedaulatan dimana rakyat sebagai pemilik kekuasaan yang tertinggi.<sup>494</sup> Dalam konteks UUD NRI Tahun 1945, MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana yang tertera dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar sebelum amandemen. Dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat ini, MPR menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana penjelmaan kedaulatan rakyat yang memiliki

---

<sup>494</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *Op.cit.*, hlm. 58.

kewenangan dalam hal membentuk garis-garis besar haluan negara. Kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tersebut membuat MPR memiliki kewenangan dalam hal membentuk garis-garis besar haluan negara. Garis-garis besar haluan negara merupakan salah satu senjata MPR dalam hal pelaksanaan kedaulatan rakyat.

GBHN merupakan arah pembangunan nasional atau perencanaan pembangunan nasional yang merupakan rangkaian program-program yang tersusun secara menyeluruh dengan berdasarkan pada kepentingan nasional.<sup>495</sup> GBHN mengandung keinginan atau kehendak seluruh rakyat Indonesia yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan negara, yang secara eksplisit tersurat dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada awalnya, GBHN muncul karena para pendiri bangsa ingin menciptakan suatu visi bangsa yang dinamis, sehingga daripada merubah konstitusi setiap saat, lebih baik diciptakan suatu dokumen lain yaitu GBHN.<sup>496</sup> Sifat dari GBHN dapat disebut dinamis karena GBHN dapat dievaluasi, diubah, atau bahkan diganti setiap 5 tahun sekali. Sehingga, GBHN dapat disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat Indonesia.

Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan negara.<sup>497</sup> Presiden menjalankan pemerintahan untuk mencapai suatu cita-cita bangsa yang didasarkan atas Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Secara sempit, menjalankan pemerintahan dapat diartikan sebagai

---

<sup>495</sup> Andi Akhmad Muliawan, 2016, *Relasi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 63.

<sup>496</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan*, hlm. 2.

<sup>497</sup> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

upaya pembangunan bangsa. Dan dalam melakukan pembangunan bangsa, pasti dibutuhkan suatu perencanaan terlebih dahulu.

Pengertian yang sederhana tentang perencanaan adalah proses menetapkan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>498</sup> Menurut Lincolin Arsyad, perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.<sup>499</sup>

Pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia.<sup>500</sup> Menurut Saul M. Katz, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang lebih tinggi atau lebih baik. Sedangkan Todaro mengemukakan bahwa pembangunan merupakan proses menuju perbaikan taraf kehidupan masyarakat secara menyeluruh dan bersifat dinamis.<sup>501</sup>

Sedangkan, menurut M.L Jhingan, perencanaan pembangunan adalah pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula. Sehingga secara singkat, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai manajemen dalam proses mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu.<sup>502</sup>

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa GBHN merupakan acuan bagi penyelenggara negara, dalam hal ini presiden, untuk melakukan perencanaan maupun pembangunan nasional yang merupakan wujud dari kehendak seluruh rakyat Indonesia, demi

---

<sup>498</sup> Andi Akhmad Muliawan, *Op.cit.*, hlm. 23.

<sup>499</sup> Pamungkas, *et al.*, "Perencanaan Pembangunan Ruang Publik Untuk Kebutuhan Anak (Studi di Kecamatan Pare Kabupaten Kediri)", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Volume 2, Nomor 4, 2014, hlm. 724.

<sup>500</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, *Op.cit.*, hlm. 1.

<sup>501</sup> Syaifullah, 2008, *Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang (Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)*, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Magister Ilmu Administrasi, Semarang, hlm.15.

<sup>502</sup> Andi Akhmad Muliawan, *Op.cit.*, hlm. 26.

mencapai suatu cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

GBHN pertama kali muncul pada zaman presiden soekarno dimana soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden terkait pembentukan Dewan Perancang Nasional yang diketuai oleh Muhammad Yamin yang memiliki fungsi sebagai penyusun kebijakan dan rencana pembangunan nasional. Selang beberapa tahun Dewan Perancang Nasional tersebut digantikan menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>503</sup>. Muatan GBHN pada zaman soekarno kebanyakan diisi pidato politik soekarno seperti: “Jalannya Revolusi Kita” dan “*To Build the World a New*” sebagai materi muatan GBHN.<sup>504</sup> Sedangkan pada zaman Orde Baru, terkait materi muatan GBHN mengandung haluan negara tentang pembangunan nasional, berbeda dengan zaman reformasi dimana mengandung materi muatan haluan penyelenggaraan negara<sup>505</sup>.

Pada zaman orde baru, GBHN pada hakikatnya merupakan Pola Umum Pembangunan Nasional, yang terdiri dari Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita).<sup>506</sup>

Pola Dasar Pembangunan Nasional menegaskan landasan pembangunan nasional yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dan mencantumkan asas-asas pembangunan nasional.<sup>507</sup> Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang merupakan arah dan strategi pembangunan jangka panjang dengan kurun waktu 25-30 tahun, yang disusun berdasarkan Pola Dasar Pembangunan Nasional.<sup>508</sup> Pembangunan jangka panjang tersebut dilaksanakan secara bertahap dengan jangka waktu 5 (lima) tahunan yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), yang dimulai pada

---

<sup>503</sup> Bappenas, “Sejarah Singkat Bappenas”, Diakses dari [www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/](http://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/) pada tanggal 12 Mei 2019 pk 22.11.

<sup>504</sup> Imam Subkhan, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, 2014, hlm. 135.

<sup>505</sup> *Ibid.*, hlm. 137.

<sup>506</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>507</sup> *Ibid.*

<sup>508</sup> *Ibid.*



tahun 1969 (Repelita I) sampai dengan tahun 1998 (Repelita VI).<sup>509</sup> Dengan adanya Pola Dasar Pembangunan Nasional tersebut, kinerja dari presiden dapat diukur keberhasilannya dengan mengacu pada dokumen GBHN.

Pada saat itu, Presiden merupakan mandataris MPR karena Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sehingga Presiden harus menjalankan keputusan-keputusan yang dibuat oleh MPR.<sup>510</sup> Sehingga presiden tidak boleh menyimpang dari keputusan-keputusan yang dibuat MPR. Contoh yang paling aktual adalah ditolaknya laporan pertanggungjawaban presiden Habibie oleh MPR.<sup>511</sup> Akibat dari penolakan yang dilakukan oleh MPR terhadap laporan pertanggungjawaban presiden Habibie, maka presiden Habibie diberhentikan dan tidak dapat dipilih kembali menjadi Presiden RI.

Kontroversi dan salah kaprah akan pengertian fungsi GBHN pada zaman orde baru, akhirnya disudahi dengan dirubahnya UUD NRI Tahun 1945.<sup>512</sup> Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi pada tahun 1998. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak lagi melihat faktor penyebab otoriternya pemerintahan pada masa orde baru, hanya pada manusia yang menjalankannya, tetapi juga dipengaruhi oleh kelemahan sistem hukum dan ketatanegaraan.<sup>513</sup>

Pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, MPR hanya memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.<sup>514</sup> Oleh karena itu, dapat diketahui bahwa MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Hal tersebut dapat dilihat dari:

---

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, *Loc.cit.*

<sup>511</sup> *Ibid.*

<sup>512</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>513</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 4.

<sup>514</sup> Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

| UUD 1945 (sebelum amandemen)  | UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen)  |
|---|---|
| Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. | <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.</li> <li>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</li> <li>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.</li> </ol> |

**Tabel 15** Perubahan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945

Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut bersesuaian dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (pasca amandemen) yang menyatakan bahwa: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*<sup>515</sup> Perubahan-perubahan tersebut dilakukan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh Indonesia.

Sehingga, pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi yang melaksanakan kedaulatan rakyat di Indonesia. Penegasan sistem pemerintahan presidensiil ini secara mendasar mengubah pola hubungan antara Presiden dengan MPR, Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.<sup>516</sup> Presiden bukan lagi pemegang mandat MPR, melainkan mandat langsung dari rakyat sebagai pemilih.<sup>517</sup>

Salah satu konsekuensi besar dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional adalah, hilangnya GBHN sebagai alat untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Oleh karena hal itu, program pembangunan yang awalnya tertuang dalam GBHN, kini digantikan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang dibuat pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Sebagai tindak lanjut dari UU SPPN,

<sup>515</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>516</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 157.

<sup>517</sup> *Ibid.*

diundangkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN) yang dibuat pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Adapula produk-produk hukum lainnya yang dibentuk untuk menjabarkan perencanaan pembangunan bangsa, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), dan masih banyak lagi. Hal tersebut merupakan respon dari pemerintah, sebagai pengganti GBHN, untuk memandu arah pembangunan, agar kegiatan pembangunan tetap berjalan secara efektif, efisien, dan bersasaran.<sup>518</sup>

Ketika kita berbicara mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kita harus terlebih dahulu mengetahui mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional. Menurut Pasal 1 angka 3 UU SPPN dikatakan bahwa: *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.*<sup>519</sup> Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional adalah suatu sistem yang dibentuk untuk menentukan tindakan yang akan diambil di masa depan yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Pembangunan Nasional tersebut diselenggarakan berdasarkan demokrasi dan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.<sup>520</sup>

---

<sup>518</sup> Yessi Anggraini, 2015, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 1, hlm. 77.

<sup>519</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>520</sup> Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang *a quo* mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.<sup>521</sup> Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>522</sup>

Perencanaan Pembangunan Nasional sendiri dibagi menjadi 3 (tiga) yakni Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang mempunyai kurun waktu 20 (dua puluh) tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dengan kurun waktu 5 (lima) tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan kurun waktu 1 (satu) tahun.<sup>523</sup>

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.<sup>524</sup>

Proses politik yang melahirkan visi, misi, dan program yang disampaikan oleh calon Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye diolah kembali oleh lembaga perencana dengan berpedoman pada RPJPN, yang nantinya akan menjadi dokumen RPJMN.<sup>525</sup> RPJMN memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementrian/Lembaga dan lintas Kementrian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk

---

<sup>521</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>522</sup> Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>523</sup> Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Politika*, Volume 4, Nomor 1, 2013, hlm. 83.

<sup>524</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>525</sup> *Ibid.*

arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.<sup>526</sup>

Sehingga jika Presiden/Kepala Daerah terpilih tidak dapat mewujudkan janji-janjinya pada saat kampanye, maka yang bersangkutan tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya, jika ia mencalonkan diri kembali. Namun, jika Presiden/Kepala Daerah terpilih, tidak mencalonkan diri kembali untuk periode selanjutnya, maka tidak ada konsekuensi lebih lanjut yang didapatkan oleh yang bersangkutan.

Selain RPJPN dan RPJMN, ada pula RKP yang merupakan penjabaran dari RPJM Nasional. RKP memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementrian/Lembaga, lintas Kementrian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.<sup>527</sup>

Ditinjau dari segi substansi, ternyata dokumen landasan perencanaan pembangunan nasional pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak jauh berbeda dengan dokumen GBHN yang dikeluarkan melalui TAP MPR.<sup>528</sup> Keduanya memiliki tujuan dan fungsi yang sama, yaitu sebagai prosedur pelaksanaan pembangunan nasional. Selain itu ruang lingkup pembangunan nasional yang ditentukan, pada hakikatnya mengandung kesamaan unsur karena berpedoman pada tujuan negara berdasarkan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>529</sup> Keduanya juga menganut landasan yang sama yaitu Pancasila sebagai sistem nilai yang melandasi dan menjadi acuan filosofis. Perbedaan antara keduanya terletak pada lembaga yang menyusun dan pola pertanggungjawaban pelaksanaannya.<sup>530</sup>

Namun, pasca berlakunya UU SPPN pada tahun 2004, terjadi beberapa permasalahan dalam UU *a quo* yang dapat menimbulkan

---

<sup>526</sup> Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>527</sup> Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>528</sup> Yessi Anggraini, *Op.cit.*, hlm. 79.

<sup>529</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>530</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm. 3.

suatu ketidakpastian hukum. *Pertama*, kontradiksi muncul ketika calon Presiden diharuskan untuk menyampaikan visi dan misi kepada rakyat dalam pemilihan langsung. Penyampaian visi dan misi tersebut, yang nantinya dijadikan RPJMN, membuka suatu kemungkinan dalam tataran praktis, bahwa visi dan misi presiden terpilih menyimpang atau tidak searah dengan RPJPN yang sedang berjalan.<sup>531</sup> Hal tersebut bukan hanya dapat terjadi kepada calon Presiden dalam pemilihan umum, namun juga dapat terjadi kepada calon Kepala Daerah yang menyampaikan visi dan misi dalam pemilihan kepala daerah di setiap provinsi atau kabupaten/kota. Sangat mungkin visi dan misi yang dibawa oleh calon Kepala Daerah, yang nantinya dijadikan RPJMD, tidak sesuai dengan RPJMN yang berlaku atau bahkan RPJPN yang berlaku. Buruknya sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. Sehingga di tengah sistem pemerintahan presidensiil yang berjalan, setiap terjadi pergantian pemimpin terjadi pula pergantian visi dan misi dan program pembangunan yang akan diimplementasikan di Indonesia.<sup>532</sup>

*Kedua*, pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan kewenangan atau otonomi yang luas untuk melakukan perencanaan dan pembangunan yang berkaitan dengan daerah atau wilayahnya. UU *a quo* memberikan suatu dasar bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajibannya yang berkaitan dengan daerah otonom. Sehingga dapat dianggap bahwa hadirnya UU Pemerintahan Daerah dan UU SPPN telah menyelaraskan antara pembangunan daerah dan nasional secara menyeluruh.

Namun, adanya kedua UU tersebut dalam tataran praktik, justru menimbulkan suatu ketidaksesuaian antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah. Beberapa persoalan normatif timbul akibat tidak selarasnya kedua UU tersebut, salah satu contohnya adalah adanya suatu pasal yang bertentangan mengenai

---

<sup>531</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>532</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

dokumen RPJP Daerah. Dalam Pasal 5 UU SPPN disebutkan bahwa: *RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.*<sup>533</sup> Sedangkan Pasal 263 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa *'RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah'*

Pertentangan antara kedua pasal tersebut menyebabkan adanya suatu ketidakpastian hukum yang berkaitan dengan penyusunan perencanaan daerah. Perbedaan tersebut terletak pada dokumen dasar yang dijadikan suatu pedoman dalam pembentukan RPJPD, dalam UU SPPN disebutkan bahwa RPJP Daerah mengacu pada RPJP Nasional, sedangkan UU Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa RPJP Daerah berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. Hal tersebut semakin menjadi tidak jelas karena pada tataran praktik, belum semua daerah di Indonesia telah memiliki peraturan daerah yang mengatur terkait dengan tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota.

Selain itu ketidaksesuaian norma juga terdapat pada Pasal 19 ayat (3) UU SPPN dan juga Pasal 264 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah. Pasal 19 ayat (3) UU SPPN menyatakan bahwa *RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.*<sup>534</sup> Padahal Pasal 264 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *RPJPD dan RPJMD dengan Peraturan Daerah.*<sup>535</sup>

Hal tersebut jelas menimbulkan suatu ketidakpastian hukum terhadap pihak yang berwenang untuk menyusun RPJMD. Ketidakpastian hukum tersebut meliputi produk hukum formil apa yang akan dibentuk terkait dengan pembentukan suatu RPJMD, dalam UU SPPN disebutkan bahwa RPJMD ditetapkan dengan

---

<sup>533</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>534</sup> Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>535</sup> Pasal 264 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Kepala Daerah, sedangkan dalam UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selain itu ambiguitas juga terjadi terkait dengan jangka waktu penetapan RPJMD, dalam UU SPPN disebutkan bahwa RPJMD harus ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik, yang mana berbeda dengan aturan yang ada dalam Pasal 264 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa '*Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik*'.<sup>536</sup> Hal-hal yang dipaparkan diatas, pada akhirnya dapat menimbulkan suatu ketidakpastian hukum bagi penyelenggara negara.

*Ketiga*, perbedaan yang cukup krusial mengenai perencanaan pembangunan tersebut adalah mengenai landasan hukumnya. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, perencanaan pembangunan dituangkan dalam GBHN yang merupakan produk MPR, yaitu Ketetapan MPR (TAP MPR). TAP MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan UU, karena TAP MPR merupakan bentuk dari penafsiran terhadap konstitusi. TAP MPR tentang GBHN bersifat abstrak dan mengikat secara umum, dan dari segi keberlakuannya bersifat tidak sekali jalan (*einmalig*) namun tetap berlaku dengan ketentuan.<sup>537</sup>

Sedangkan aturan mengenai perencanaan pembangunan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, dibentuk dengan produk hukum UU, yaitu UU SPPN. Yang mana suatu UU dibentuk hanya dengan kesepakatan Presiden dan juga DPR, sehingga hal tersebut kembali mencerminkan bahwa UU SPPN bukan merupakan kehendak seluruh rakyat Indonesia, melainkan bisa jadi bersifat sangat politis. Jika dilihat dari kedudukan, UU berkedudukan tidak sekuat TAP MPR, karena posisi UU berada di bawah TAP MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena hal tersebut, sangat mungkin terjadi pertentangan norma antara suatu UU dengan UU lainnya. Pertentangan UU SPPN

---

<sup>536</sup> Pasal 264 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>537</sup> Yessi Anggraini, *Op.cit.*, hlm. 81.



dengan UU Pemerintahan Daerah merupakan satu dari sekian banyak pertentangan UU yang terjadi.

*Keempat*, hilangnya GBHN menyebabkan tidak adanya lagi haluan yang memandu pembangunan di segala bidang oleh seluruh lembaga-lembaga negara, baik itu eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun lembaga-lembaga penunjang lainnya.<sup>538</sup> RPJPN dan RPJMN dipandang tidak mengikat dan mengatur lembaga-lembaga negara lainnya diluar presiden, seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, serta KY.<sup>539</sup> RPJPN dan RPJMN juga dianggap masih bersifat sektoral terhadap kepentingan eksklusif sekelompok, sehingga kepentingan fundamental rakyat tidak tercakup didalamnya.<sup>540</sup> Hal itu membuktikan bahwa dokumen perencanaan tersebut belum mengakomodasi kepentingan bangsa secara menyeluruh. Seharusnya, visi negara dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 perlu dijalankan oleh seluruh lembaga negara, dan bukan hanya oleh presiden.

*Kelima*, tidak adanya sanksi bagi penyimpangan UU SPPN secara menyeluruh. Hal ini membuktikan bahwa UU SPPN tidak efektif dalam menyelesaikan masalah harmonisasi perencanaan pembangunan nasional di Indonesia. Pasal 30 UU SPPN menyatakan bahwa: "*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan diatur dengan Peraturan Pemerintah.*"<sup>541</sup> Dapat dilihat bahwa Pasal *a quo* telah mengamanatkan adanya suatu peraturan tersendiri dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan dari suatu rencana pembangunan. Sekitar 2 (dua) tahun setelah UU SPPN dibentuk, maka munculah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan sebagai peraturan pelaksana dari UU SPPN. Namun, jika ditinjau dan diteliti lebih jauh, PP Nomor 39

---

<sup>538</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm. 35.

<sup>539</sup> *Ibid.*

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> Pasal 30 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Tahun 2006 tersebut hanya memuat mengenai evaluasi pelaksanaan program atau kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan rencana strategis Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Hal tersebut membuktikan bahwa PP Nomor 39 Tahun 2006 tidak memuat suatu peraturan pelaksana dari UU SPPN secara keseluruhan, karena UU SPPN tidak dapat dipahami secara sempit hanya mengenai salah satu ruang lingkup program dan kebijakan. Sehingga dampak dari hal tersebut adalah tidak adanya mekanisme yang mengatur mengenai sanksi atau penegakan jika suatu norma atau prinsip yang ada dalam RPJP itu dilanggar. Hal ini jelas merupakan salah satu kelemahan UU SPPN beserta aturan pelaksanaannya yang sangat mendasar.

*Keenam*, mengingat RPJMN hanya berdasarkan atas visi, misi, dan program presiden. Seringkali program-program yang diajukan oleh para calon presiden pada dasarnya hanya merupakan komoditas politik yang ditujukan untuk memperoleh suara.<sup>542</sup> Sehingga akibatnya, program-program yang ditawarkan akan lebih bersifat populis, dan bisa jadi kurang realistis sehingga sulit untuk dilaksanakan.<sup>543</sup>

*Ketujuh*, seringkali suatu RPJMN bukan merupakan keberlanjutan dari RPJMN periode sebelumnya. Hal ini disebabkan tidak adanya kewajiban bagi pemerintah terpilih untuk melanjutkan RPJMN terdahulu. Selain itu, hal ini juga terjadi karena persaingan politik, sehingga seringkali partai politik oposisi yang terpilih, tidak melanjutkan RPJMN sebelumnya. Hal tersebut juga terjadi pada pola hubungan antara RPJMN dengan RPJMD. RPJMD seharusnya berpedoman pada RPJMN, akan tetapi seringkali hal tersebut bertentangan, karena kepentingan politis calon Kepala Daerah, sehingga terjadi ketidaksinkronan antara RPJMN dengan RPJMD. Namun hal-hal tersebut, tidak terlepas dari pengaruh proses pembentukan RPJMN yang dinilai sangat bersifat presiden sentris atau executive minded, karena RPJMN dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Sehingga dalam menyiapkan dan menyusun

---

<sup>542</sup> Sofia L. Rohi, *Op.cit.*, hlm. 88.

<sup>543</sup> *Ibid.*

dokumen-dokumen perencanaan tersebut, presiden dapat bertindak secara sepihak.

*Kedelapan*, mengenai permasalahan pada hubungan pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terletak pada perbedaan periode RPJMD dengan RPJMN. Permasalahan tersebut berasal dari perbedaan periode pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden.<sup>544</sup> RPJMN yang berlaku pada saat ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015 – 2019, sedangkan RPJMD dimulai pada tahun 2015, 2016, dan 2017.

Sehingga RPJMD yang berlaku dari tahun 2016-2020, 2017-2021, dan 2018-2022 akan melakukan penyesuaian ulang dengan RPJMN yang baru ditetapkan, yaitu RPJMN Tahun 2020-2024.<sup>545</sup> Namun, proses penyesuaian ulang ini akan menghambat pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah yang telah disusun sebelumnya yang mana telah hampir selesai dengan periode yang sudah akan berakhir.<sup>546</sup>

Permasalahan yang terjadi akibat perbedaan periode RPJMN dan RPJMD akan terjadi juga kepada RPJMD Kabupaten/Kota, apabila periode RPJM Daerah Provinsi dan RPJM Daerah Kabupaten/Kota juga berbeda diakibatkan periode pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota yang juga berbeda.<sup>547</sup>

Selanjutnya, berkaitan dengan mekanisme mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR telah menggunakan beberapa mekanisme yang dapat dikaji. Pada zaman Orde Baru, mekanisme yang digunakan oleh MPR dalam hal perubahan Undang-Undang Dasar adalah referendum. Konsep ini dirumuskan dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Konsepsi referendum yang seharusnya merupakan persetujuan secara *by the people* melalui referendum, akan tetapi dijadikan suatu upaya untuk

---

<sup>544</sup> Andi Akhmad Muliawan, *Op.cit.*, hlm. 93.

<sup>545</sup> *Ibid.*

<sup>546</sup> *Ibid.*

<sup>547</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

mempersulit perubahan pada zaman orde baru<sup>548</sup>. Setelah orde baru runtuh, maka terkait perubahan Undang-Undang Dasar dikaji ulang dan dirubah menjadi sebagaimana diatur Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal membentuk GBHN dan menetapkan Undang-Undang Dasar memerlukan suatu wadah hukum.<sup>549</sup> Wadah hukum ini terdiri dua, yaitu Ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Ketetapan MPR yang kemudian disingkat TAP MPR adalah putusan MPR yang mengikat secara hukum baik kedalam dan keluar majelis, sedangkan Keputusan MPR yang kemudian disingkat Tus MPR adalah suatu putusan MPR yang hanya mengikat ke dalam majelis saja.<sup>550</sup> Akan tetapi kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang mengikat ke luar setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menjadi hilang. Hal ini didasari telah diamandemennya pasal 1 ayat (2) dimana MPR tidak lagi menjadi pelaksana kedaulatan rakyat yang secara *mutatis mutandis* menghilangkan kewenangannya dalam hal membentuk suatu ketetapan MPR yang mengikat kedalam dan keluar. Permasalahan yang timbul adalah bagaimana wadah hukum apabila terjadi perubahan terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sesudah amandemen) terkait perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan sebagaimana pasal 37, akan tetapi setelah Undang-Undang Dasar tersebut diamandemen, tidak ada suatu wadah hukum yang jelas untuk menetapkan suatu Undang-Undang Dasar tersebut. Tentunya hal ini akan berdampak kepada ketidakjelasan terkait mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar yang terlalu fokus pada proses perubahan, akan tetapi tidak diatur secara jelas terkait Undang-Undang Dasar setelah dirubah. Walaupun ada mekanisme *adendum*, dimana Undang-Undang Dasar yang baru ditempelkan dengan Undang-Undang yang lama, akan tetapi ini hanya mekanisme yang

---

<sup>548</sup> Cipto Prayitno, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam perspektif Constiution Making", *Jurnal Konstitusi*, Volume15, Nomor 4, 2018, hlm. 12.

<sup>549</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 169.

<sup>550</sup> *Ibid.*

tidak berkaitan terhadap wadah hukumnya. Sehingga perlunya suatu wadah hukum apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan suatu perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, wadah hukum ini bisa dinamakan Peraturan Negara.

Evaluasi selanjutnya terkait kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal melantik Presiden/Wakil Presiden. Kewenangan ini adalah kewenangan yang baru muncul setelah amandemen ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen memiliki kewenangan dalam hal memilih presiden dan wakil presiden, sekarang hanya sekedar seremonial melantik saja.<sup>551</sup> Seharusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak hanya sekedar melantik secara seremonial saja, akan tetapi perlunya ditambah kewenangannya berkaitan dengan suatu pengesahan terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Hal ini dikarenakan Presiden dan Wakil Presiden terpilih berdasarkan hasil pemilihan umum yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum belum merupakan suatu produk hukum yang tidak jelas, sehingga perlu produk hukum berupa pengesahan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### **C. Evaluasi dan Analisis Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945**

Perwakilan daerah dalam konteks negara Indonesia yang membentang luas amat diperlukan. Oleh sebab itu, Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan dibentuknya suatu badan perwakilan teritorial bernama Dewan Perwakilan Daerah. Jumlah perwakilan daerah seharusnya mampu mengakomodir semua kepentingan dan kebutuhan daerah asalnya. Saat ini jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah sesuai Pasal 22C ayat (2) mengamanatkan sama dari setiap provinsi dan jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi seperti ini dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan sebagai anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>551</sup> Prayudi, *Op.cit.*, hlm. 5.

Daerah tampaknya tidak menghadapi permasalahan yang terlampau besar. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan Dewan Perwakilan Daerah selain mengajukan rancangan undang-undang yang berhubungan dengan otonomi daerah juga memiliki spesifikasi tugas tertentu, yakni urusan-urusan yang berkenaan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>552</sup>

Jelas tidak ada permasalahan yang berarti apabila dibandingkan dengan jumlah komposisi Dewan Perwakilan Daerah saat ini. Namun, ketika anggota Dewan Perwakilan Daerah ini 'berganti baju' menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukan yang seperti ini sangat memberatkan. Hal ini dapat dilihat dari pasal *a quo* di atas bahwa jumlah Dewan Perwakilan Daerah jumlahnya tidak lebih dari sepertiga dari jumlah Dewan Perwakilan Rakyat. Implikasi nyatanya adalah saat berkedudukan di Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukan antara anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat sangatlah tidak seimbang. Sehingga, aspirasi-aspirasi dari Dewan Perwakilan Daerah akan sangat sulit sekali mencapai mufakat untuk diwujudkan karena tidak jarang kepentingan Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat saling berbenturan. Hal ini pun membuat Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat menjalankan fungsi *checks and balances* yang merupakan tujuan utama di suatu tubuh parlemen.<sup>553</sup>

Diperlukan penambahan komposisi jumlah dari Dewan Perwakilan Daerah guna penyeimbangan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Daerah agar tidak 'superior'. Sehingga solusi terbaik untuk itu adalah dengan penambahan jumlah komposisi Dewan Perwakilan Daerah yang juga berpengaruh kepada susunan dan

---

<sup>552</sup> Y. Setianingsih, "Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", <https://media.neliti.com/media/publications/104761-ID-analisis-kelembagaan-dewan-perwakilan-ra.pdf>. Diakses pada Jumat 28 Juni 2019 pukul 18.30.

<sup>553</sup> Moh. Dermawan, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Kelembagaan Legislatif menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Volume 2, Nomor 4, 2014.

kedudukan di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tujuan akhirnya adalah masing-masing unsur keanggotaan mampu saling melakukan mekanisme *checks and balances* sehingga produk-produk perundang-undangan serta kewenangan lain untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan daerah mampu terlaksana dengan baik.

#### **D. Evaluasi dan Analisis Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945**

Indonesia adalah suatu negara yang mengidentikkan dirinya dengan konsep negara hukum (*rechtstaat/the rule of law*). Konsep ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum“. Sebagai suatu negara hukum, maka hukum merupakan satu sistem yang didalamnya terdapat: (1) elemen kelembagaan (elemen institusional); (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental); dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan (elemen subjektif dan kultural).<sup>554</sup> Ketiga elemen sistem hukum tersebut, mencakup: <sup>555</sup>

- a. kegiatan pembuatan hukum (*law making*);
- b. kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administering*); dan
- c. kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*).

Dalam menjalankan konsep negara hukum tersebut, maka dibentuklah lembaga yudikatif untuk mencapai tujuan sebagai negara hukum yang menjamin kepastian hukum dan mencapai keadilan yang substantif. Kedua lembaga yudikatif tersebut adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga yudikatif yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, hakikat fungsi yang ada pada Mahkamah Agung berbeda dari Mahkamah Konstitusi

---

<sup>554</sup> Andryan, “Implikasi Putusan Hak Uji Materiil Di Mahkamah Agung Terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 18, Nomor 3, 2018, hlm. 1.

<sup>555</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 23.

yang dimana tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.<sup>556</sup> Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, memiliki 4 fungsi, yaitu:

### **1. Fungsi Peradilan**

Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga penerapan hukum secara adil dan tepat melalui penyelenggaraan peradilan. Dalam hal menjalankan fungsinya sebagai peradilan negara, Mahkamah Agung memiliki empat kamar peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara. Dalam sejarahnya, terdapat perbedaan pertanggungjawaban antara peradilan umum, peradilan militer, dan peradilan agama. Peradilan umum merupakan lembaga yang bertanggungjawab di bawah departemen kehakiman, peradilan agama merupakan lembaga yang bertanggungjawab di bawah departemen agama sedangkan peradilan militer merupakan lembaga yang bertanggungjawab di bawah pengendalian organisasi tentara.<sup>557</sup> Akan tetapi, setelah reformasi ada perubahan paradigma di mana keempat kamar tersebut dibuat menjadi berpuncak kepada satu atap. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsial.<sup>558</sup> Masalahnya terletak ketika asas independen dan imparsial ini tidak sepenuhnya berjalan di Indonesia. Ada dua masalah yang memengaruhi hakim dalam hal menjalankan tugasnya dalam hal mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak lain, yaitu:

#### **a. *Masalah Internal***

Masalah atau faktor internal adalah masalah atau faktor yang mempengaruhi kemandirian atau kemerdekaan hakim dalam

---

<sup>556</sup> *Ibid.*, hlm. 197.

<sup>557</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

<sup>558</sup> *Ibid.*



menjalankan tugas dan wewenang yang datang dari dalam diri hakim itu sendiri.<sup>559</sup> Dalam faktor internal ini, faktor sumber daya manusia yang paling menentukan, dimulai dari rekrutmen hakim untuk menjadi hakim, pendidikan hakim, dan kesejahteraan hakim.<sup>560</sup> Dalam hal pengangkatan hakim, haruslah berdasarkan proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif.<sup>561</sup> Mardjono Reksodiputro menambahkan bahwa seharusnya sistem pendidikan hakim haruslah terpadu atau terintegrasi di mana ada kesatuan antara sistem rekrutmen dengan sistem pendidikan atau pelatihan hakim.<sup>562</sup> Namun dalam praktiknya, terkait rekrutmen hakim masih banyak terjadi kecurangan yang di mana kecurangan ini dilakukan dengan cara memainkan sistem rekrutmen yang ada. Perlunya suatu sistem yang ketat terkait rekrutmen hakim agar menghasilkan hakim-hakim yang dapat menjadi corong keadilan warga negara. Lalu permasalahannya selanjutnya terkait dwi status hakim. Hakim di Indonesia memiliki dwi status yaitu sebagai pejabat negara dan aparatur sipil negara. Menurut Eman Suparman, seharusnya profesi hakim haruslah tidak memiliki status sebagai Aparatur Sipil Negara sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, dikarenakan hakim haruslah mandiri serta memiliki kemerdekaan sikap dalam menjatuhkan putusannya.<sup>563</sup> Dalam hal hakim diberikan kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara, perlu diperhatikan yaitu:<sup>564</sup>

1. Sifat Kepegawaian dari hakim harus disertai dengan beberapa kekhususan seperti tata cara pengangkatan, masa jabatan, pemberhentian, sistem pengajian dan sebagainya, hakim tidaklah boleh disamakan dengan Aparatur Sipil Negara lain yang setiap saat dapat diberhentikan, masa jabatan ditentukan, keuangan diatur dalam APBN.<sup>565</sup> Akan tetapi di Indonesia, ada permasalahan di bagian rekrutmen

---

<sup>559</sup> Bambang Sutyoso, 2010, *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 43.

<sup>560</sup> *Ibid.*

<sup>561</sup> Pasal 14A ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum.

<sup>562</sup> Mardjono Reksodiputro, "Urgensi Seleksi Hakim Melalui Lembaga Independen", *Buletin Komisi Yudisial*, Volume 5, Nomor 2, 2010, hlm. 14.

<sup>563</sup> Eman Suparman dalam Zainal Arifin Hoessein, 2016, *Mahkamah Agung dan Gagasan Kekuasaan Kehakiman yang Ideal*, Setara Press, Malang, hlm. 3.

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 88-89.

hakim. Rekrutmen hakim di Indonesia yang melakukan pengurusan adalah eksekutif dalam hal ini Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpanrb) dan pengujian calon hakim tersebut dilakukan oleh tim Badan Kepegawaian Negara. Padahal seharusnya hakim haruslah bebas dari campur tangan pihak lain, bebas dari intervensi ketika rekrutmen maupun ketika menjalankan tugasnya.

2. Terkait netralitas Aparatur Sipil Negara. Dalam menjalankan tugasnya, Aparatur Sipil Negara memiliki kewajiban untuk setia dan taat kepada pemerintah. Tentunya hal ini akan berpengaruh ke Hakim, dikarenakan hakim juga akan terikat kepada kewajiban tersebut. Padahal seharusnya hakim haruslah diberikan kebebasan dalam menjalankan tugasnya, hal-hal seperti yang diatas nantinya akan berpengaruh terhadap kekuasaan hakim yang merdeka dan nantinya akan membuat putusan hakim memiliki tendensi kepada pihak-pihak yang lain.

#### **b. Masalah Eksternal**

Masalah eksternal atau faktor eksternal adalah faktor-faktor yang memengaruhi terhadap proses penyelenggaraan peradilan yang merdeka, yang datangnya dari luar diri para hakim, terutama berkaitan dengan sistem peradilan atau sistem penegakan hukumnya.<sup>566</sup> Sejalan dengan itu Eman Suparman menegaskan, karena hakim sebagai pejabat yudikatif dituntut memiliki jiwa yang teguh dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka.<sup>567</sup> Namun, hakim tidak dapat menjalankan tugasnya secara merdeka. Hakim terikat dengan sistem yang ada termasuk sistem kekuasaannya. Eman Suparman lebih lanjut menyatakan, ada beberapa faktor yang mungkin dapat memengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka oleh hakim, jika dilihat dari sumber dan wujudnya, sekurang-kurangnya terdapat dua jenis pengaruh yang secara dominan memiliki potensi untuk menyelewengkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, yakni pengaruh yang bersumber dari kekuasaan

---

<sup>566</sup> Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 61

<sup>567</sup> Eman Suparman dalam Zainal Arifin Hoessein, *Op.cit.*, hlm. 14.

pemerintah (eksekutif) dan yang bersumber dari kekuasaan lainnya.<sup>568</sup>

Menurut Rimdan, wujud pengaruh yang pertama dari kekuasaan pemerintah (eksekutif) dapat berupa tekanan langsung maupun tidak langsung melalui sistem birokrasi, adapun bentuk pengaruh kedua bisa saja sangat konkret, misalnya berupa kekayaan atau kekuatan ekonomi lainnya.<sup>569</sup> Kedua bentuk pengaruh di atas pada dasarnya memiliki tujuan yang serupa, yakni melakukan tekanan terhadap pemegang kekuasaan kehakiman, sehingga segala tindakannya menjadi tidak merdeka.<sup>570</sup>

Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka ini, Rimdan menyimpulkan beberapa hal yang harus diperhatikan terkait hubungan antara tiga cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam hal menjalankan penyelenggaraan negara sebagai berikut: *Pertama*, kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah amanat konstitusi baik di dalam Undang-Undang Dasar maupun di dalam peraturan perundang-undangan, haruslah dipahami bahwa Undang-Undang Dasar adalah konstitusi negara tertinggi, yang merupakan hasil kesepakatan bersama seluruh unsur unsur bangsa yang direpresentasikan oleh lembaga legislatif dan dijadikan sebagai aturan main dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>571</sup>

*Kedua*, sistem kekuasaan yang dianut di dalam UUD 1945 adalah sistem pembagian kekuasaan secara proporsional, dimana semua lembaga yang ada diberikan kekuasaan secara seimbang, tidak ada yang lebih tinggi maupun yang lebih rendah.<sup>572</sup> *Ketiga*, kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah sendi utama negara hukum yang demokratis, Indonesia sebagai negara yang mendaulat diri sebagai negara hukum haruslah menjunjung tinggi tegaknya hukum dan keadilan sebagai tugas utama pemangku kekuasaan kehakiman, karena tidak ada negara hukum yang demokratis tanpa

---

<sup>568</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>569</sup> Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 330.

<sup>570</sup> Eman Suparman, *Op.cit.*, hlm. 16.

<sup>571</sup> Rimdan, *Op.cit.*, hlm. 335.

<sup>572</sup> *Ibid.*

adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, jika tidak demikian maka negara hukum demokratis hanya merupakan slogan belaka.<sup>573</sup>

*Keempat*, anggaran merupakan salah satu komponen utama dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, oleh karenanya haruslah diperjuangkan secara berkelanjutan agar adanya pengalokasian anggaran yang mandiri sebagaimana amanat Pasal 81A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.<sup>574</sup> *Kelima*, sistem peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan hakim haruslah dikaji kembali dan akhirnya diperbaiki sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, agar supaya hakim tidak berada di dua kaki disatu sisi berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil di sisi lain yang juga sebagai pejabat negara dengan tetap sebagai pegawai negeri sipil menjadikan hakim sebagai aparaturnya eksekutif.<sup>575</sup>

## **2. Fungsi Pengawasan**

Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Pengawasan juga dilakukan terhadap tingkah laku hakim agung. Namun timbul permasalahan dikarenakan kurang efektifnya pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini disebabkan beberapa hal, yaitu:<sup>576</sup>

- a. kualitas dan integritas pengawas dalam hal ini Mahkamah Agung yang tidak memadai;
- b. proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan;
- c. belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pandangannya, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses);
- d. semangat membela sesama korps *esprit de corp* yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan, setiap upaya yang memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapat reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dengan kondisi yang buruk itu; dan
- e. tidak terdapat *political will* dari hakim dan pengawas dari Mahkamah Agung itu sendiri.

---

<sup>573</sup> *Ibid.*, hlm. 336.

<sup>574</sup> *Ibid.*

<sup>575</sup> *Ibid.*, hlm. 337.

<sup>576</sup> Moch Ihsan, "Efektifitas Pengawasan Hakim oleh Komisi Yudisial", *Jurnal Ilmiah Lex et Societatis*, Volume 13, Nomor 1, 2017, hlm. 2.

### **3. Fungsi Pemberi Nasihat Hukum**

Mahkamah Agung memberikan keterangan, pertimbangan, dan nasihat hukum kepada lembaga negara serta lembaga pemerintahan apabila diminta. Dalam melakukan fungsinya ini, Mahkamah Agung dapat mengirimkan ahli-ahli hukum yang ada kepada Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintahan. Namun dalam melaksanakan fungsinya ini, seringkali tidak berjalan dengan baik, dikarenakan Mahkamah Agung sendiri sibuk mengurus internal yang ada dikarenakan banyaknya terjadi Operasi Tangkap Tangan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, sehingga fungsi ini tidak berjalan dengan baik.

### **4. Fungsi Mengatur**

Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan, apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur oleh undang-undang. Dalam melakukan fungsinya tersebut, Mahkamah Agung dapat mengeluarkan produk hukum berupa aturan yang mengikat ke internalnya. Namun timbul permasalahan dikarenakan ketidakjelasan posisi produk hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan produk hukum yang ada secara materi muatan berfungsi sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), namun karena dasar pembentukannya didasari atas perintah Pasal 79 UU Mahkamah Agung, maka secara substansial masuk ke dalam penggolongan peraturan sebagaimana yang ada di peraturan perundang-undangan dan memiliki kekuatan hukum mengikat seperti yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.<sup>577</sup> Tentunya hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum secara kedudukan dan mekanisme pengujian, dikarenakan timbul *terra incognita* kewenangan karena tidak ada lembaga negara yang

---

<sup>577</sup> Irwan Adi Cahyadi, "Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam Hukum Positif di Indonesia", *Jurnal Ilmiah*, hlm. 14.

berwenang melakukan *judicial review* terhadap produk hukum tersebut.

## 5. **Fungsi Administrasi**

Mahkamah Agung berwenang mengatur tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi, dan tata kerja kepaniteraan pengadilan, serta segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun organisasi, administrasi dan finansial yang berada di bawah Mahkamah Agung.<sup>578</sup>

Bab Kekuasaan Kehakiman diamandemen untuk menutupi kelemahan dalam melakukan fungsinya. Bab Kekuasaan Kehakiman di dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki banyak perubahan. Salah satu yang terdampak pada perubahan tersebut adalah bagian Mahkamah Agung. Mahkamah Agung setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memiliki beberapa perbedaan kewenangan yang ditambahkan. Perbedaannya antara lain:

| <b>Undang-Undang Dasar 1945</b>                            | <b>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</b>   |
|--|---|
| Mahkamah Agung hanya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman | Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan lain, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengadili pada tingkat kasasi</li> <li>- Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang</li> <li>- Kewenangan lain yang ditentukan undang-undang</li> </ul> |

**Tabel 16** Perubahan Kewenangan Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945

Dalam pembahasan ini, titik fokusnya hanya kepada pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Salah satu wewenang Mahkamah Agung adalah melakukan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Perundang-undangan mempunyai pengertian secara teoritik sebagai proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat

---

<sup>578</sup> Galih Erlangga & Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Putusan Pengujian Undang-Undang Terhadap Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pada Mahkamah Agung", *Jurnal Yusidial*, Volume 9, Nomor 2, 2016, hlm. 6.

pusat maupun di tingkat daerah. Untuk menjaga harmonisasi produk hukum antar satu sama lain dan menjaga konstitusionalitas dalam penyelenggaraan ketatanegaraan diperlukan adanya penegakan hukum. Salah satu cara penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan adalah dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*).<sup>579</sup>

*Judicial review* merupakan hak menguji (*toetsingrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Fungsi *judicial power* dalam melakukan pengujian ini didasarkan pada kewenangan pengawasan sebagai konsekuensi dari prinsip *checks and balances* antar organ pelaksana kekuasaan negara.<sup>580</sup> Alexander Hamilton merupakan pemikir pertama yang memberikan pemikirannya tentang *judicial review* yang dimuat di surat kabar Federalis edisi nomor 78.<sup>581</sup> Pendapat Alexander Hamilton tersebut yang memberikan landasan pemikiran dan mendorong *Supreme Court* Amerika Serikat melakukan *judicial review*.<sup>582</sup> Salah satu substansi penting *judicial review* adalah apa yang disampaikan oleh Benjamin Hoadly, Uskup Bangor, tahun 1977 yang menyatakan bahwa siapapun yang memiliki kekuasaan mutlak untuk menafsirkan hukum tertulis atau hukum lisan, dalam praktiknya, dialah pembuat hukum yang sebenarnya, bukan orang yang pertama kali menulis atau mengucapkan hukum itu.<sup>583</sup>

Kewenangan *judicial review* yang ada setelah amandemen ini sebelumnya telah diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Namun belum ada ketentuan yang mengatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Pada pembahasan di rapat kedua Badan Pekerja MPR tahun 1999, muncul suatu gagasan untuk menormakan terkait pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 ke

---

<sup>579</sup> Faqih Maryadi, "Nilai-Nilai Filosofis Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, 2010, hlm. 103.

<sup>580</sup> Abdul Aziz Nasihuddin, "Implementasi Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Mahkamah Agung dan Pengaruhnya terhadap Pemberdayaan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13, Nomor 3, 2013, hlm. 4.

<sup>581</sup> *Ibid.*

<sup>582</sup> Fatmawati, 2006, *Hak Menguji (toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 77-78.

<sup>583</sup> Abdul Aziz Nasihuddin, *Op.cit.*, hlm. 6.

dalam UUD NRI Tahun 1945. Gagasan ini disampaikan oleh Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi. Menurut Patrialis Akbar, kewenangan *judicial review* itu seharusnya di normakan ke dalam Undang-Undang Dasar dikarenakan selama ini belum ada dasar terkait *judicial review* tersebut, lalu untuk materinya berkaitan dengan peninjauan materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang saja.<sup>584</sup> Gagasan ini dapatlah dibenarkan, dikarenakan agaklah aneh apabila kewenangan terkait *judicial review* tersebut diatribusikan oleh Undang-Undang, padahal Mahkamah Agung melakukan *judicial review* terhadap Undang-Undang, sehingga tepat terkait menormakan ketentuan yang ada di dalam undang-undang tersebut ke dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam praktiknya, *judicial review* di Mahkamah Agung ini memakan waktu yang lama. Hal ini dikarenakan semakin banyaknya beban perkara yang ditangani oleh Mahkamah Agung. Sisa beban perkara tahun 2016 sebanyak 2.357 perkara, berkurang 40,33% dibandingkan tahun 2015 yang berjumlah 3.950 perkara.<sup>585</sup> Jika dirata-ratakan, setiap tahunnya Mahkamah Agung hanya memutus perkara kurang dari separoh jumlah perkara yang menjadi beban setiap tahunnya.

| No  | Tahun | Sisa Tahun Lalu | Masuk Tahun Ybs | Jumlah Beban Perkara | Putus  | Sisa Akhir | %Sisa  |
|-----|-------|-----------------|-----------------|----------------------|--------|------------|--------|
| 1.  | 2004  | 20.825          | 5.730           | 26.555               | 6.241  | 20.314     | 76,50% |
| 2.  | 2005  | 20.314          | 7.468           | 27.782               | 11.007 | 15.975     | 57,50% |
| 3.  | 2006  | 15.975          | 7.825           | 23.800               | 11.775 | 12.025     | 50,53% |
| 4.  | 2007  | 12.025          | 9,516           | 21.541               | 10.714 | 10.827     | 50,26% |
| 5.  | 2008  | 10.827          | 11.338          | 22.165               | 13.885 | 8.280      | 37,36% |
| 6.  | 2009  | 8.280           | 12.540          | 20.820               | 11.985 | 8.835      | 42,44% |
| 7.  | 2010  | 8.835           | 13.480          | 22.315               | 13.891 | 8.424      | 37,75% |
| 8.  | 2011  | 8.425           | 12.990          | 21.414               | 13.719 | 7.695      | 35,93% |
| 9.  | 2012  | 7.698           | 13.412          | 21.107               | 10.955 | 10.112     | 47,91% |
| 10. | 2013  | 10.112          | 12.337          | 22.449               | 16.034 | 6.415      | 28,58% |
| 11. | 2014  | 6.415           | 12.511          | 18.926               | 14.501 | 4.425      | 23,38% |
| 12. | 2015  | 4.425           | 13.977          | 18.402               | 14.452 | 3.950      | 21,47% |
| 13. | 2016  | 3.950           | 14.630          | 18.580               | 16.223 | 2.357      | 12,69% |

**Tabel 17** Data Keadaan Perkara Periode 2004-2016

<sup>584</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekuasaan Kehakiman*, Mahkamah Konsitusi, hlm. 263.

<sup>585</sup> Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di MA*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 111-112.



Berdasarkan tabel di atas, suatu pertimbangan logis apabila Mahkamah Agung dibebastugaskan sebagai penguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sudah selayaknya, pengujian peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sebab Konstitusi tertulis kita sudah mengamanahkan Mahkamah Agung sebagai puncak kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan (*court of justice*). Ditambah lagi proses pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung sifat pemeriksaannya tertutup, berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang sifat pemeriksaannya terbuka. Padahal seharusnya sifat pemeriksaannya dibuka untuk umum, hal ini sesuai dengan asas sidang terbuka untuk umum. Hal ini dikarenakan prinsip bahwa sengketa pengujian perundang-undangan tidak hanya menguji aspek yuridis semata, akan tetapi fakta dan putusannya bersifat *final and binding* sehingga berdampak luas bagi publik, maka sudah saatnya dipikirkan untuk melakukan pemeriksaan bersifat terbuka guna mencerminkan prinsip *fairness* guna meningkatkan *public trust* terhadap Mahkamah Agung beserta putusan yang dikeluarkannya.<sup>586</sup>

Berdasarkan asas sidang terbuka untuk umum, seharusnya putusan yang berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung haruslah dianggap tidak sah.<sup>587</sup> Selain itu, biaya untuk melakukan hak uji materiil di Mahkamah Agung cukuplah besar. Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2017 tentang Hak Uji Peraturan Perundang Undangan di bawah Undang-Undang memakan biaya sebesar lima juta. Tentunya hal ini membuat para pencari keadilan yang merasa hak nya dirugikan oleh berlakunya suatu peraturan di bawah Undang-Undang semakin berat. Hal ini juga bertentangan dengan asas biaya ringan, dimana seharusnya pemeriksaan yang ada haruslah berbiaya ringan, agar bisa menjangkau para pencari

---

<sup>586</sup> Maftuh Effendi dan Tri Cahya, "Usulan Rumusan Hukum Acara (Ius Constituendum) Pengujian Peraturan Perundang-Undang di Bawah Undang-Undang", *Jurnal Media Hukum*, Volume 25, Nomor 1, 2018, hlm. 9.

<sup>587</sup> Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 6, Nomor 1, hlm. 7.

keadilan yang lemah secara finansial. Berbanding terbalik dengan MA, proses pengujian UU di MK tidak dikenakan biaya sedikitpun artinya gratis, tentunya hal ini sesuai dengan asas biaya ringan tersebut.

Hal ini makin diperburuk dengan putusan *judicial review* Mahkamah Agung yang saling bertentangan dengan putusan *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu contohnya adalah putusan berkaitan dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 berkaitan dengan pengujian UU Pemilu. Tentunya hal ini menimbulkan kerancuan dari segi hukum, karena ada dua putusan yang dikeluarkan oleh Lembaga Negara yang sifat putusannya *final and binding*. Selain itu, putusannya yang saling bertentangan ini juga menghambat sistem hukum yang lain yang terdampak dengan adanya dualisme putusan yang saling bertentangan tersebut. Hal ini semua muncul dikarenakan pemisahan pengujian peraturan perundang-undangan yang terjadi ketika amandemen UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Agung berwenang berdasarkan Pasal 24A melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Hal ini menjadi tidak ideal dikarenakan beberapa alasan, yaitu:<sup>588</sup> *Pertama*, Pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*), uji materi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada MK yang baru saja dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi Undang-Undang Dasar secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji materiil yang diberikan kepada MK, perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji materiil itu sendiri secara komprehensif.

---

<sup>588</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

*Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 setelah perubahan telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horisontal mengutamakan prinsip *check and balances*, oleh karena itu pemisahan antara materi UU dan materi peraturan di Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang dibentuk guna menguji peraturan UU dibawah UUD tidak seharusnya dilakukan lagi.

*Ketiga*, pada praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotetis dapat timbul pertentangan substantif Putusan MA dengan Putusan MK, oleh karena itu sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah konstitusi di integrasikan saja di bawah MK. Dengan demikian masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. MA focus untuk menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan MK focus untuk menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan. *Keempat*, jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat berkurang.

Sedangkan dalam perspektif teori wewenang, teori politik, dan teori pengujian norma hukum, pilihan penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah MK, juga didasari oleh beberapa alasan hukum sebagai berikut:<sup>589</sup> *Pertama*, untuk mengurangi beban pekerjaan penanganan perkara di MA yang luar biasa banyaknya sehingga dengan di integrasikannya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah MK, diharapkan MA akan lebih fokus pada penanganan perkara konkret ditingkat kasasi dan peninjauan kembali bagi para pencari keadilan (teori wewenang dan politik hukum). *Kedua*, untuk memberikan kepastian dan keadilan kepada masyarakat karena tidak ada lagi perbedaan penafsiran atau putusan yang saling bertentangan antara MA dan MK (teori politik hukum).

---

<sup>589</sup> *Ibid.*, hlm. 12-13.

*Ketiga*, akan lebih efisien dan efektif dari segi waktu penyelenggaraan pengujiannya. Sehingga tidak perlu lagi ada pengaturan larangan bagi MA untuk menguji suatu peraturan dibawah UU manakala di MK sedang diuji UU yang berkaitan dengan peraturan yang akan di ujikan di MA, serta akan dapat lebih menjamin harmonisasi materi peraturan perundang-undangan melalui mekanisme kontrol normatif (teori normatif). Selain itu menurut Zainal Arifin Hoesein, dilihat dari segi praktis efisien dan efektivitas, justru pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA berjalan sangat tidak efektif, karena rata-rata perkara yang diselesaikan per tahun antara 1-2 (gugatan) dan 3 perkara (permohonan). Sebaliknya, MK lebih produktif, karena hanya dalam 1 (satu) tahun 1 (satu) bulan dapat menyelesaikan 22 (dua puluh dua) perkara.

*Keempat*, karena dari perspektif teori wewenang dan teori politik hukum, tujuan dibentuknya serta tugas dan fungsi utama MK adalah untuk menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, MK sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan juga MK sebagai penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*). *Kelima*, karena hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di MK lebih terbuka dibanding dengan hukum pengujian peraturan perundang-undangan di MA, yaitu sesuai dengan asas sidang terbuka untuk umum dan asas *audi et alteram partem*.

Dengan menjabarkan beberapa aspek kelemahan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dan kelemahan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sehingga alangkah lebih tepat apabila Mahkamah Agung dibebastugaskan sebagai penguji peraturan perundang-undangan, untuk kemudian di integrasikan seluruh kewenangan pengujian

peraturan perundang-undangan pada Mahkamah Konstitusi. Hal ini guna menjamin kepastian hukum terhadap proses pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

#### **E. Evaluasi dan Analisis Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945**

Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, berlangsung dari 1 November 2001 hingga 9 November 2001. Perubahan tersebut mencakup materi pokok, yaitu: a) Bab tentang Bentuk dan Kedaulatan; b) Bab tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Bab tentang Kekuasaan Negara; d) Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah; e) Bab tentang Pemilihan Umum; f) Bab tentang Hal Keuangan; g) Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan; dan h) Bab tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>590</sup>

Salah satu bab yang diubah pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 adalah bab tentang kekuasaan kehakiman. Cabang kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan yang diorganisasikan secara mandiri, terpisah, dan bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.<sup>591</sup> Kekuasaan kehakiman memiliki peran yang sangat penting, karena cabang kekuasaan ini bertugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang terjadi di dalam masyarakat. Sehingga cabang kekuasaan ini harus mendapatkan kepercayaan yang besar dari masyarakat.

Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya penambahan beberapa lembaga negara di Indonesia, salah satunya adalah lembaga kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Sebetulnya, usul mengenai pembentukan MK sudah pernah dilontarkan oleh Moh Yamin pada saat rapat besar Panitia Persiapan Penyelidik Kemerdekaan Indonesia (PPPKI) dalam rangka merancang UUD NRI Tahun 1945.<sup>592</sup> Moh Yamin menghendaki dibentuknya Balai Agung atau Mahkamah Tinggi yang berhak

---

<sup>590</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 125.

<sup>591</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu ...*, *Op.cit.*, hlm. 311.

<sup>592</sup> Thorkis Pane, "Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-41*, Volume 3, 2010, hlm. 410.

menetapkan suatu UU bertentangan dengan UUD.<sup>593</sup> Namun usulan tersebut ditolak oleh Soepomo karena dinilai tidak sesuai dengan paradigma yang telah disepakati, bahwa UUD menganut sistem supremasi MPR dan tidak menganut ajaran *trias politica*, sehingga usulan tersebut tidak dimungkinkan untuk diadopsikan ke dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>594</sup>

Namun, seiring dengan perkembangan zaman, gagasan untuk membentuk MK menjadi sangat populer, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20.<sup>595</sup> Begitu juga dengan Indonesia, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokrasi dewasa ini, ide pembentukan MK dapat diterima oleh berbagai kalangan.<sup>596</sup>

Kehadiran MK harus disambut dengan positif, karena MK didirikan untuk melaksanakan suatu peradilan konstitusional yang selama ini belum dimiliki oleh Indonesia.<sup>597</sup> Peradilan konstitusional dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari.<sup>598</sup> Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hadirnya MK sebagai pengawal konstitusi di Indonesia merupakan solusi yuridis manakala muncul suatu konflik atau ketidakpastian hukum dalam kehidupan sehari-hari.<sup>599</sup>

Jika dilihat dari segi kelembagaannya, MK bukan merupakan bagian dari MA, MK merupakan lembaga yang berdiri sendiri serta terpisah dari MA. MK juga memiliki kedudukan yang setara dengan MA, karena keduanya sama-sama merupakan penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman.

---

<sup>593</sup> *Ibid.*

<sup>594</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 26 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, hlm. 303-306.

<sup>595</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 159.

<sup>596</sup> *Ibid.*

<sup>597</sup> Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 256.

<sup>598</sup> *Ibid.*

<sup>599</sup> Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 160.

Dalam Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945, tepatnya pada Pasal III Aturan Peralihan ditentukan bahwa *'Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung'*.<sup>600</sup> Artinya, sejak disahkannya naskah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 pada tanggal 11 Agustus 2002 sampai dengan terbentuknya MK, segala kewenangan MK sudah berlaku di Indonesia, tetapi untuk sementara waktu kewenangan tersebut dijalankan oleh MA yang bertindak selaku MK Sementara.<sup>601</sup>

Adapun kewenangan yang dimiliki oleh MK tercantum pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu *'Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum'*.<sup>602</sup>

Karena dalam pasal *a quo* disebutkan bahwa MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, maka putusan yang dikeluarkan oleh MK langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubah putusannya.

Selain itu, Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *'Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar'*.<sup>603</sup> Pasal ini berkaitan dengan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.

---

<sup>600</sup> Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>601</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ...*, *Op.cit.*, hlm. 252.

<sup>602</sup> Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>603</sup> Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam melakukan fungsi peradilan di empat bidang kewenangan tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap UUD sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD.<sup>604</sup> Maka, di samping MK berfungsi sebagai pengawal UUD (*the guardian of the constitution*), MK juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the Sole Interpreter of the Constitution*).<sup>605</sup>

Karena MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi, MK diberikan kewenangan untuk menguji suatu UU terhadap UUD. Kewenangan ini menjadi sangat penting karena pengujian terhadap peraturan perundang-undangan merupakan hak yang harus diberikan kepada masyarakat, agar publik dapat mengevaluasi suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dan juga Presiden.

Akibat dari perombakan konstitusi lama ke konstitusi baru, banyak sekali potensi pertentangan antara suatu UU terhadap UUD. Oleh karena itu, tugas MK sangat penting untuk mengawal hal tersebut, agar tidak terjadi suatu ketidakadilan dan juga ketidakpastian hukum yang ditimbulkan dari permasalahan pada suatu peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>606</sup>

Wewenang MK yang berikutnya adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, tidak ada lembaga negara yang secara konstitusional berwenang untuk menyelesaikan konflik kewenangan antar lembaga negara, sebagai contoh konflik yang terjadi antara DPR dan Presiden.<sup>607</sup> Sehingga MK hadir dengan kewenangannya untuk menyelesaikan konflik tersebut, agar menciptakan suatu keadilan dan juga kepastian hukum bagi setiap lembaga negara.

Sebelum era reformasi, praktik pembubaran partai politik di Indonesia menitikberatkan pada tindakan sepihak dari eksekutif. Pembubaran partai politik beberapa kali dilakukan atas penilaian subjektif dari presiden. Untuk menghindari hal-hal tersebut, MK diberikan kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik

---

<sup>604</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, *Op.cit.*, hlm. 132.

<sup>605</sup> *Ibid.*

<sup>606</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ...*, *Op.cit.*, hlm. 255.

<sup>607</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 163.



agar presiden tidak dapat membubarkan suatu partai politik dengan sewenang-wenang. Sehingga ketika suatu partai politik ingin dibubarkan, harus dengan putusan pengadilan agar sesuai dengan *due process of law*.

Selain itu MK juga berwenang untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum, sehingga MK dapat disebut sebagai pengawal proses demokrasi dengan menyediakan sarana untuk menyelesaikan konflik politik dan juga sosial yang terjadi di masyarakat. Dengan adanya kewenangan tersebut, konflik-konflik politik dalam masyarakat dapat diredam dan diselesaikan oleh MK, sehingga konflik tersebut tidak berkepanjangan.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) *jo.* Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, MK juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili, dan memutus mengenai 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.<sup>608</sup>

Sehingga jika DPR ingin mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, usul tersebut harus diajukan terlebih dahulu kepada MK untuk pembuktiannya secara hukum. Setelah dibuktikan di MK, usul tersebut diajukan kepada MPR untuk diambil putusan. Dilibatkannya MK dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan langkah validasi agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan bukan karena alasan politik semata, tetapi juga memiliki landasan dan pertimbangan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>609</sup>

Walaupun kehadiran MK dengan segala kewenangannya menjadi sangat penting bagi bangsa dan negara, namun masih terdapat beberapa kekurangan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang harus di evaluasi lebih jauh, agar nantinya MK dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif dan efisien.

---

<sup>608</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ...*, *Op.cit.*, hlm. 254.

<sup>609</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 161.

*Pertama*, berkaitan dengan pembagian tugas di bidang pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap telah mempersulit proses harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan.<sup>610</sup> Bahkan dalam tatanan praktik, wewenang pengujian dua atap dapat menimbulkan perbedaan putusan atau putusan yang saling bertentangan antara MA dan juga MK.<sup>611</sup> Hal tersebut telah jelas menimbulkan suatu ketidakpastian hukum di kalangan masyarakat.

Sebagai contoh, dalam pengujian peraturan perundang-undangan, MA memutus suatu perkara dengan putusan A, kemudian beberapa waktu setelah itu MK mengeluarkan putusan yang bertentangan dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA, yaitu putusan B. Pertentangan antara putusan MA dan MK secara substantif, jelas bukan hal yang sederhana. Karena hal tersebut menyangkut dengan persoalan kepastian hukum, serta putusan mana yang harus dipatuhi. Padahal, baik putusan MA dan putusan MK sama-sama sah secara hukum. Selain itu, juga tidak mungkin suatu putusan yang bertentangan tersebut, dijalankan secara bersama-sama. Oleh karena itu, munculah persoalan berikutnya, yaitu persoalan mengenai putusan mana yang harus dipatuhi. Hal ini juga berkaitan dengan kewibawaan suatu lembaga. Sehingga, hal tersebut jelas menimbulkan suatu ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Masalah lain terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan dua atap dapat dilihat dari Pasal 55 UU Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa '*Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar*

---

<sup>610</sup> Nafiatul Munawaroh, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 22, Nomor 2, 2015, hlm. 256.

<sup>611</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ...*, *Op.cit.*, hlm. 257.

*pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi?*

Pasal ini sebetulnya hendak dijadikan suatu solusi agar suatu putusan yang dikeluarkan oleh MA atau MK tidak bertentangan satu sama lainnya. Namun di sisi lain, pasal ini membuktikan bahwa proses pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap merupakan proses yang tidak efisien. Hal tersebut telah jelas menghambat proses pengujian peraturan perundang-undangan, karena MA seringkali menunda pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU ketika UU yang menjadi dasar pengujian sedang dalam proses di MK. Oleh karena itu, sistem pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap telah menghambat masyarakat dalam mencari keadilan serta kepastian hukum di MA.

Selanjutnya, pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap juga menimbulkan suatu problematika lain. Problematika tersebut muncul ketika suatu peraturan perundang-undangan dibawah UU tidak bertentangan dengan UU, justru bertentangan langsung dengan UUD. Dalam hal seperti itu, tidak ada lembaga kekuasaan kehakiman manapun yang berwenang untuk memutus hal tersebut. Jika perkara tersebut diajukan ke MK, maka dapat dipastikan bahwa MK akan menolak permohonan tersebut karena persoalan yang diajukan bukan merupakan kewenangan MK berdasarkan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>612</sup> Begitu juga jika perkara tersebut diajukan ke MA, maka sesuai dengan kewenangannya bahwa batu uji yang digunakan MA dalam memutus ialah UU. Sehingga MA juga akan menolak permohonan tersebut berdasarkan kewenangan yang dimiliki MA dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>613</sup>

Hal tersebut juga dipertegas oleh pendapat yang dikemukakan oleh mantan hakim konstitusi, yakni Maruarar Siahaan:<sup>614</sup>

---

<sup>612</sup> Nanang Al Hidayat, "Dualisme *Judicial Review* Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Volume 7, Nomor 3, hlm. 324.

<sup>613</sup> *Ibid.*

<sup>614</sup> Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, 2010, hlm. 9-48.

“Pembagian kewenangan pengujian seperti yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam praktek menimbulkan kesulitan dalam upaya menjaga keutuhan sistem hukum yang berlaku, karena secara teoritik maupun empirik ada kemungkinan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, tidak bertentangan dengan undang-undang yang menjadi sumber validitasnya, tetapi jikalau dilihat dan diuji kepada konstitusi peraturan tersebut tidak sesuai atau inkonsisten dan bahkan bertentangan.”

Hal tersebut juga berkaitan dengan produk hukum MPR, yakni TAP MPR. Pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, UU *a quo* kembali menempatkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU *a quo*, kedudukan TAP MPR berada di bawah UUD dan berada di atas UU. TAP MPR kembali masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena memang terdapat beberapa TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Namun, kembalinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan suatu permasalahan yang mendasar mengenai pengujian mengenai TAP MPR itu sendiri. Hal tersebut disebabkan oleh Pasal 24A ayat (1) dan juga Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang tidak mengatur mengenai mekanisme pengujian TAP MPR terhadap UUD, maupun TAP MPR sebagai batu uji.

#### **Pasal 24A ayat (1)**

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, **menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang**, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”<sup>615</sup>

#### **Pasal 24C ayat (1)**

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

---

<sup>615</sup> Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”<sup>616</sup>

Oleh karena kedudukan TAP MPR yang berada di bawah UUD dan berada di atas undang-undang, hal tersebut mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum dalam hal pengujian produk hukum TAP MPR, padahal sistem pengujian atas sebuah produk hukum baik formil maupun materil (*judicial review*), memiliki nilai strategis dalam kehidupan ketatanegaraan modern.<sup>617</sup>

## **F. Evaluasi dan Analisis Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI**

### **Tahun 1945**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau disingkat Ketetapan MPR atau TAP MPR, merupakan suatu produk hukum MPR yang berisi hal-hal yang dapat bersifat mengatur (*regeling*) ataupun menetapkan (*beschikking*) dan mengikat ke dalam dan keluar. Hal ini berbeda dengan keputusan MPR yang berisi hal hal yang bersifat internal MPR dan mengikat ke dalam saja.

Pada masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 pada Lampiran II, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia pada saat itu adalah:<sup>618</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPRS;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
  - Peraturan Menteri;
  - Instruksi Menteri;
  - Dan lain-lainnya.

---

<sup>616</sup> Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>617</sup> King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, hlm. 75.

<sup>618</sup> Lampiran II Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Menurut Ni'matul Huda, Tata Urutan diatas menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan, dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya.<sup>619</sup> Disamping itu, tata urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.<sup>620</sup> Bila konsekuen berpijak pada TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, keputusan menteri tidak mempunyai dasar yuridis karena tidak termuat dalam TAP tersebut. Selain itu, kata “dan lain-lain” membingungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata “dan lain-lain” termasuk pula keputusan menteri, kedudukan keputusan menteri berada di bawah instruksi menteri, hal ini sangat ganjil. Dengan masuknya “instruksi” ke dalam golongan peraturan perundang-undangan, apakah layak/benar “instruksi” termasuk peraturan perundang-undangan?<sup>621</sup> . Ditinjau dari segi sistem peraturan perundang-undangan, seyogyanya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak hanya mengatur mengenai sumber, jenis, dan tata urutan. Tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah prinsip mengenai materi muatan dan batas-batas kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini, tidaklah jelas perbedaan peraturan pemerintah dan keputusan sebagai peraturan pemerintah dengan keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regelen*).<sup>622</sup>

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri, diajukannya hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang

---

<sup>619</sup> Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo, Jakarta, hlm. 38.

<sup>620</sup> *Ibid.*

<sup>621</sup> Hamid S. Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR-UNDANG-UNDANG*, dalam Padmo Wahjono (Penghimpun), 1985, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 124.

<sup>622</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 63-64.

tercantum dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, antara lain disebabkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan Presiden yang sederajat dengan Undang-Undang.<sup>623</sup> Selain itu, berdasarkan TAP MPR *a quo* juga memuat “Susunan Kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia” yang semua kekuasaan dalam negara bersumber pada Presiden RI. Kenyataan-kenyataan tersebut dapat dilihat pada:<sup>624</sup>

1. Semua pimpinan lembaga negara, termasuk Ketua dan para Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, oleh Presiden diangkat menjadi Menteri, sedangkan para Menteri, apapun kualifikasinya adalah pembantu-pembantu Presiden dan harus bertanggungjawab kepada Presiden;
2. Lembaga Negara MPR Sementara yang menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 melaksanakan kedaulatan rakyat, dalam praktik hanya melegalisasi pidato Presiden menjadi GBHN. Hal ini terbukti dari Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN. Apa yang dituangkan dalam Ketetapan MPR tersebut berasal dari pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959, 10 Agustus 1960, 30 September 1960, dan 10 November 1960. Ini berarti bahwa MPR Sementara “ tidak mampu “ merumuskan dan menetapkan GBHN sebagaimana ditetapkan GBHN yang ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Kemudian pada tahun 1999, dengan dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka munculah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004. Beberapa perubahan ini mengakibatkan perubahan juga terhadap tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Untuk menanggapi hal tersebut, MPR pada masa itu mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peaturan Perundang-undangan.

Dengan munculnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 membawa angin segar terhadap Peraturan Daerah, dengan masuknya

---

<sup>623</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 69.

<sup>624</sup> *Ibid.*

Peraturan Daerah kedalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah Keputusan Presiden. Untuk melihat lebih jelas hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pada saat itu adalah sebagai berikut:<sup>625</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Meskipun Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966, akan tetapi timbul beberapa permasalahan dibagian bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangannya. *Pertama*, Ketetapan MPR telah menggeser kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tadinya berada setingkat dengan undang-undang menjadi setingkat lebih rendah dari undang-undang.<sup>626</sup> *Kedua*, timbulnya pertentangan didalam hierarki peratuarn perundang-undangan antara peraturan yang bersifat *regeling* dengan keputusan yang bersifat administratif.<sup>627</sup>

Kemudian pada tanggal 24 Mei 2004, DPR dan Pemerintah menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi UU Nomor 10 Tahun 2004, yang berlaku efektif pada bulan November 2004. Keberadaan UU ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>628</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>625</sup> Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>626</sup> Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 211-212.

<sup>627</sup> Jimly Asshiddiqie, *Tata Urutan Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, makalah yang disampaikan dalam rangka "Lokakarya anggota DPRD se-Indonesia", yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hlm. 1.

<sup>628</sup> Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah, yang meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Provinsi;
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
  - c. Peraturan Desa.

Di dalam Undang-Undang tersebut, Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS dihilangkan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) setingkat dengan Undang-Undang. Penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid S. Attamimi, Ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>629</sup> Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah, UD, dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan.<sup>630</sup> Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan, Format Peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan Naskah perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.<sup>631</sup>

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pada dasarnya dimaksudkan untuk memenuhi perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tujuh tahun kemudian, dikarenakan UU Nomor 10 Tahun 2004 banyak dianggap oleh Ahli Hukum Tata Negara mengandung kelemahan, maka dibuatlah suatu Undang-Undang untuk menutupi kelemahan tersebut, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan . Beberapa kelemahan dari UU Nomor 10 tahun 2004, antara lain:<sup>632</sup>

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

---

<sup>629</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm. 270-271.

<sup>630</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan ...*, *Loc.cit.*

<sup>631</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ...*, *Op.cit.*, hlm. 63.

<sup>632</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 24.

2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Selanjutnya sebagai penyempurnaan terhadap UU sebelumnya, materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU tersebut antara lain Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan didalam hierarki dibawah UUD NRI Tahun 1945. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terbaru tersebut terdiri dari:<sup>633</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehingga dalam catatan sejarah hingga saat ini, terdapat empat rezim hierarki peraturan perundang-undangan yang secara ringkas dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

| <b>TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966</b>   | <b>TAP MPR Nomor III/MPR/2000</b>   | <b>UU Nomor 10 Tahun 2004</b>  | <b>UU Nomor 12 Tahun 2011</b>   |
|--|---|--|---|
| 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945<br>2. Ketetapan MPR<br>3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang<br>4. Peraturan Pemerintah<br>5. Keputusan Presiden<br>6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:<br>- Peraturan Menteri<br>- Instruksi Menteri<br>- dan lain-lainnya | 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945<br>2. Ketetapan MPR<br>3. Undang-Undang<br>4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)<br>5. Peraturan Pemerintah<br>6. Keputusan Presiden<br>7. Peraturan Daerah | 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<br>2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang<br>3. Peraturan Pemerintah<br>4. Peraturan Presiden<br>5. Peraturan Daerah, meliputi:<br>a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh | 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<br>2. Ketetapan MPR<br>3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang<br>4. Peraturan Pemerintah<br>5. Peraturan Presiden<br>6. Peraturan Daerah Provinsi<br>7. Peraturan Daerah |

<sup>633</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

|  |  |   |                |
|--|--|---|----------------|
|  |  | dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur<br>b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota<br>c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. | Kabupaten/Kota |
|--|--|---|----------------|

**Tabel 18** Hierarki Perundang-undangan

Kembali kepada UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Dalam bagian penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah pada TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR 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 2000.

Ketetapan MPR 1/2003 merupakan ketetapan yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menjalankan tugas yang diamanahkan oleh Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan MPR 1/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 membawa banyak perubahan di sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut Mahfud MD, Ketetapan ini merupakan ketetapan sapu

jagat/Tap Sapu Jagat.<sup>634</sup> Hal yang melatarbelakangi pembentukan Ketetapan MPR 1/2003 ini berkaitan dengan adanya perubahan kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan sejajar dengan lembaga negara lainnya<sup>635</sup>. Perubahan tersebut membawa suatu permasalahan terkait produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR. Hal ini juga menjadikan amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkhusus dalam pasal I Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dicantumkan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.

Landasan yuridis yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan ketetapan ini antara lain: Pasal I Aturan Tambahan *a quo*, Pasal I Aturan Peralihan<sup>636</sup>, Pasal II Aturan Peralihan,<sup>637</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2002 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003.

Tujuan dari pembentukan Ketetapan MPR 1/2003 adalah untuk meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPR yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang. Hal ini

---

<sup>634</sup> Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>635</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>636</sup> Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

<sup>637</sup> Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berbunyi: Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

juga senada dengan pendapat Riri Nazriyah, Menurut Riri Nazriyah dengan adanya ketetapan MPR 1/2003 ini sebagai mekanisme peninjauan terhadap status dan materi yang ada di ketetapan MPR dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002<sup>638</sup>. Lebih lanjut peninjauan ini juga dilakukan untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum yang akan terjadi dengan berlakunya seluruh sistem pemerintahan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah selesainya seluruh perubahan yang dilakukan oleh MPR.<sup>639</sup>

Dengan adanya ketetapan MPR 1/2003 tersebut, seluruh Ketetapan MPR dan Ketetapan MPR selama 1960 sampai dengan 2002 yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam enam pasal sesuai dengan materi dan status hukumnya dan dari segi keberlakuannya yang bersifat final/sekali-selesai (*einmalig*) dan yang bersifat tetap berlaku dengan ketentuan, serta yang bersifat dibatasi. Pengelompokkan tersebut dibagi dalam enam pasal.

*Pertama*, Pasal 1 berisi ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketetapan MPR dan MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku adalah Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang telah berakhir masa berlakunya atau karena materinya telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang jumlahnya sebanyak delapan ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS RI Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;

---

<sup>638</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI ...*, *Op.cit.*, hlm. 186.

<sup>639</sup> Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku I Tentang Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 227.

- e. Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum;
- f. Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- g. Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum; dan
- h. Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

*Kedua*, Pasal 2 berisi ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan adalah Ketetapan MPR yang materi dalam pasal-pasalnya belum selesai dilaksanakan secara keseluruhan, atau terdapat pasal-pasal yang sifatnya penetapan (*beschikking*) dan yang bersifat pengaturan (*regeling*) secara bersama-sama. Jumlah dari ketetapan yang ada di pasal ini ada 3, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan kedepannya apabila diberlakukan harus dengan berkeadilan dan menghormati hukum, tidak boleh melakukan tindakan main hakim sendiri (*eigenrichting*) dan juga harus berdasarkan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam arti Ketetapan MPR ini tetap berlaku sebagai landasan dalam kebijakan politik nasional. Alasan masih diberlakukannya ketetapan ini antara lain: (1) Ideologi ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme bertentangan dengan ideologi negara, (2) sebagai bentuk penegasan bahwa ideologi dan gerakan komunisme menyimpang dari cita-cita demokrasi Indonesia, (3) Sebagai upaya restorasi bagi hak politik eks PKI dan/atau keturunannya. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003 sebagai hasil Judicial Review atas Undang-Undang 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dimana frasa “ Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam G 30 S PKI atau organisasi terlarang lainnya “ yang terdapat dalam pasal 60 Huruf G dibatalkan. Hal ini diperkuat dengan penegakan hukum terhadap penyebaran ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme ini, Orde Lama mengeluarkan suatu Penetapan Presiden

11/1963 yang nantinya pada Zaman Orde Baru dijadikan sebagai suatu alat untuk menjerat orang-orang yang menyebarkan ajaran tersebut dikarenakan tindakan tersebut diklasifikasikan sebagai suatu tindak pidana. Banyak para ahli hukum tata negara yang menganggap bahwa Penetapan Presiden ini merupakan suatu produk hukum yang bersifat sapu jagat dikarenakan terlalu mudah dalam hal penerapannya. Oleh karena itu pada era Reformasi pada saat pemerintahan BJ Habibie, dengan diterbitkannya Undang-Undang 26/1999 yang selanjutnya dengan terbitnya UU 27/1999 untuk menggantikan Penetapan Presiden yang sapu jagat tersebut. Dalam UU 27/1999 tersebut terkait kriminalisasi terhadap penyebaran ajaran komunisme tetap dipertahankan, dengan modifikasi dibagian perumusan delik dan dimasukkan sebagai bagian Kejahatan terhadap Keamanan Negara. Hal ini mengandung arti bahwa tindakan penyebaran ajaran komunisme merupakan suatu tindak pidana dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia.

- b. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah memiliki kewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alasan ketetapan ini masih dinyatakan berlaku adalah karena ketetapan ini sesuai dengan acuan dasar dalam hal pembentukan kebijakan negara berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak dimana dapat dijadikan sebagai sarana untuk mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar bertumpu pada penguatan ekonomi, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional. Pemberlakuan ketetapan ini juga didukung dengan praktik demokrasi ekonomi dalam sistem nasional yang sedang menyesuaikan dengan sistem ekonomi global, untuk itu mempertahankan berlakunya ketetapan ini masih memberi ruang bagi eksistensi demokrasi ekonomi untuk tetap ada dan diperkuat. Selain itu, pemberlakuan Ketetapan MPR ini diharapkan dapat menjadi landasan oleh penyelenggara negara dalam hal melakukan penyelenggaraan ekonomi nasional.

- c. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Ketetapan ini berlaku sampai terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999. Alasan masih diberlakukannya ketetapan ini adalah sebagai penekanan bahwa MPR mengakui hasil pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) yang diselenggarakan di Timor Timur pada tanggal 30 Agustus 1999 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, selain itu juga

sebagai penegasan bahwa adanya perubahan sikap rakyat Timor Timur terhadap Deklarasi Balibo<sup>640</sup> dan sebagai penegasan pencabutan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, selain itu ketetapan ini juga dinyatakan masih tetap berlaku sampai persoalan-persoalan akibat pemisahan Timor Timur terselesaikan.

*Ketiga*, Pasal 3 berisi ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum berjumlah delapan ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
- b. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000;
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia;
- e. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- f. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;
- g. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional; dan
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002.

---

<sup>640</sup> Deklarasi Balibo adalah Deklarasi yang menyatakan bahwa rakyat Timor Portugis di Balibo, Timor Leste untuk bergabung dengan Bangsa Indonesia yang ditandatangani pada tanggal 30 November 1975.



Dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, maka kedelapan ketetapan tersebut secara *mutatis mutandis* tidak berlaku lagi.

Keempat, Pasal 4 berisi ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Dalam prakteknya, Ketetapan MPR yang berlaku hingga sekarang hanyalah ketetapan yang ada pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003. Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang hanyalah ketetapan MPR dan Ketetapan MPR yang materinya memiliki sifat mengatur (*regeling*) sekaligus mandat kepada DPR dan Presiden untuk membentuk undang-undang sebagai alat untuk melaksanakan dari Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut, adapun jumlah Ketetapan yang masih sejumlah 11 Ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. Ketetapan ini tetap berlaku hingga terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.

Dalam perkembangannya telah ada Undang-Undang 20/2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan sehingga Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tersebut secara *mutatis mutandis* tidak berlaku lagi karena telah diatur dalam peraturan pelaksanaannya yaitu undang-undang tersebut.

- b. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan ini. Pada dasarnya sudah teradap UU yang lahir dari TAP MPR a quo, yaitu:

1. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
2. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
3. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Namun dikarenakan pasal 4 TAP MPR *a quo* secara spesifik menyebut “ mantan Presiden Soeharto “ dan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan, maka dapat dikatakan TAP MPR a quo masih berlaku.

- c. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan

serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan ini berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Perkembangannya setelah munculnya ketetapan ini maka keluarlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai landasan otonomi daerah di Indonesia. Dengan adanya Undang-Undang tersebut banyak timbul permasalahan di daerah berupa tidak sinkronnya peraturan dan kebijakan antara pusat dan daerah, untuk memperbaiki hal tersebut maka timbullah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur terkait hubungan antara pusat dan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Setelah itu muncul lagi tiga undang-undang mengatur pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dan yang terakhir dan masih berlaku adalah Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015. Sehingga Ketetapan MPR a quo sudah tidak berlaku lagi.

- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan ini mengamanahkan penyusunan undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan substansi tata urutan peraturan perundang-undangan, lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Lembaga negara yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang undang.

Dalam perkembangannya terkait Sumber Hukum dan Tata urutan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Akan tetapi dalam undang-undang tersebut timbul permasalahan dikarenakan hilangnya Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut maka timbullah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terkait lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah Mahkamah Konstitusi, peraturan yang mengatur terkait pengujian tersebut adalah pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *jo.* Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 *jo.* Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No.4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sedangkan terkait pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang berwenang adalah Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *jo.* Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 *jo.* pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sehingga ketetapan MPR a quo sudah tidak berlaku.

- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.  
Ketetapan ini sebelumnya sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, walaupun kemudian telah dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006, sehingga Ketetapan MPR a quo tetap berlaku.
- f. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.  
Ketetapan ini mengamanatkan pembentukan undang-undang terkait pemisahan kelembagaan TNI dan Polri  
Dalam perkembangannya telah ada Undang-Undang yang mengatur terkait pemisahan kedua instansi tersebut. Semangat yang melatarbelakangi untuk memisahkan kedua instansi tersebut karena ditakutkan munculnya lagi dwifungsi ABRI yang memiliki fungsi pertahanan dan fungsi keamanan. Dengan adanya dua fungsi (dwifungsi) ini sering digunakan pemerintah dalam hal ini presiden sebagai alat untuk memuluskan kepentingannya, tidak digunakan untuk kepentingan negara<sup>641</sup>. Terkait dengan TNI beserta fungsinya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2009 dimana TNI terdiri dari tiga matra, yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Sedangkan terkait dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga TAP MPR ini secara *mutatis mutandis* sudah tidak berlaku lagi.
- g. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.  
Ketetapan ini tetap berlaku hingga terbentuknya undang-undang terkait pemisahan kelembagaan TNI dan Polri.  
Terkait pemisahan kelembagaan TNI dan Polri beserta fungsinya telah diatur dalam suatu peraturan yang terpisah. Untuk TNI telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2009 dan disebutkan secara eksplisit bahwa TNI memiliki fungsi sebagai alat pertahanan negara. Sedangkan untuk Polri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 dan disebutkan secara jelas bahwa Polri memiliki fungsi sebagai alat keamanan negara sehingga ketetapan MPR ini secara *mutatis mutandis* sudah tidak berlaku lagi.
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

---

<sup>641</sup> Ahmad Yani Basuki, "Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Volume 19, Nomor 2, 2014, hlm. 20.

Pada dasarnya sudah terapat UU yang lahir dari TAP MPR *a quo*, misalnya UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai uraian Etika Kehidupan Berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan TAP *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku.

i. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR *a quo*, misalnya UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR *a quo* yang diuraikan sebagai Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:

1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020;
3. Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Untuk itu, karena materi muatan TAP *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR *a quo* masih berlaku.

j. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk UU beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:

1. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi);
2. Perlindungan Saksi dan Korban (UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban);
3. Kejahatan Terorganisasi (UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi));
4. Kebebasan Mendapatkan Informasi (UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik);
5. Etika Pemerintahan (Belum ada UU spesifik);
6. Kejahatan Pencucian Uang (UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang);
7. Ombudsman (UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Walaupun belum ada UU khusus yang mengatur tentang Etika Pemerintahan, namun sejatinya materi muatannya sudah tercakup, misalnya dalam:

1. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan
2. UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Selain itu, tidak ada keharusan untuk “diatur dengan undang-undang” (*bij de wet geregeld*) atau diatur dalam undang-undang” (*in de wet geregeld*), sehingga dalam melaksanakan TAP MPR a quo dapat dilakukan dengan produk produk hukum yang fleksibel. Maka dari itu, dapat dikatakan TAP MPR a quo sudah tidak berlaku.

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

*Kelima*, Pasal 5 berisi Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan ini berisi ketentuan terkait pengaturan mengenai tata tertib MPR yang berjumlah lima ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
- b. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
- c. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
- d. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI

Dengan terbentuknya Tata Tertib MPR RI Nomor II/MPR/2003 maka kelima ketetapan diatas ditambah Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 menjadi tidak berlaku lagi. Keenam, Pasal 6 berisi ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut dikarenakan bersifat penetapan (*beschikking*), bersifat final (*einmalig*), telah dicabut oleh Ketetapan MPR yang lain, maupun telah selesai dilaksanakan baik oleh Presiden maupun MPR yang jumlahnya mencapai 104 Ketetapan.<sup>642</sup>

Berdasarkan pengelompokan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut, dapat dilihat bahwa Ketetapan yang dinyatakan masih berlaku hanyalah ketetapan yang ada di Pasal 2 dan Pasal 4 dalam Ketetapan MPR 1/2003 tersebut. Dalam UU 12/2011 telah diatur dan melegitimasi Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih ada dan menempatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan ditematkannya kembali Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS dalam pasal 7 UU 12/2011 memberikan angin segar bagi Ketetapan MPR yang masih berlaku setelah sebelumnya tidak diatur dalam UU 10/2004. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menjelaskan bahwa Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih ada masih berlaku sebagaimana diatur dalam pasal 2 dan pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003.

Akan tetapi, dengan dikembalikannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menemui beragam kendala, antara lain belum ada pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR apabila bertentangan dengan peraturan dibawahnya sehingga dapat dikatakan Ketetapan MPR tidak berdampak apapun dalam ketatanegaraan Indonesia. Pengujian terhadap materi hukum suatu aturan hukum pada dasarnya ada empat cara, yaitu: *Judicial Review*, *Constitutional Review*, *Legislative Review*, dan *Executive Review*.<sup>643</sup>

---

<sup>643</sup> Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 20, Nomor 1, 2013, hlm. 16.

Untuk mekanisme empat cara pengujian di Indonesia, dilakukan oleh beberapa lembaga negara yaitu *Judicial Review* dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, *Constitutional Review* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, *Legislative Review* dilakukan oleh lembaga pembuat suatu peraturan perundang-undangan tersebut dan *Executive Review* dilakukan oleh lembaga eksekutif dalam hal ini Lembaga Kepresidenan, namun sudah ada putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam hal pembatalan peraturan daerah.<sup>644</sup>

Mekanisme *Judicial Review* di Indonesia hanya disandarkan kepada Mahkamah Agung sebagai penguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang sebagaimana pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 dan Mahkamah Konstitusi sebagai penguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana pasal 24C. Muncul permasalahan berkaitan dengan Ketetapan MPR yang masih berlaku, dikarenakan posisinya yang berada diatas Undang-Undang akan tetapi dibawah UUD NRI Tahun 1945. Permasalahan yang muncul dikarenakan terjadi *terra incognita* kewenangan dimana ketetapan MPR tersebut tidak dapat diuji dan dijadikan sebagai batu uji. Ditambah lagi keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan membuat materi muatan TAP MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan, hal ini membuat banyak lapisan yang mengakibatkan terjadi tumpukan norma dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, ada satu Ketetapan MPR yang masih berlaku melakukan pembatasan hak asasi manusia, padahal apabila berkaca kepada UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28J haruslah dibatasi melalui Undang-Undang. Keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil dan konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia.<sup>645</sup>

---

<sup>644</sup> *Ibid.*

<sup>645</sup> Dian Agung Wicaksono, *Op.cit.*, hlm. 33.





## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Pancasila adalah pondasi bangsa Indonesia yang harus menjadi dasar dari setiap kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dalam permusyawaratan/perwakilan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bukan hanya teks yang terdapat pada sang garuda yang dikultuskan, pancasila haruslah menjadi cita dan bintang penuntun Bangsa Indonesia.

Dalam sistem hukum pancasila adalah norma dasar yang harus menjadi acuan pembuatan peraturan perundang-undangan yang ada. Semua ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan atau tidak mencerminkan nilai-nilai yang terdapat pada Pancasila. Nilai-nilai dalam Pancasila harus diaktualisasikan ke dalam peraturan perundang-undangan tersebut sehingga cita-cita kemerdekaan Indonesia untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur bukan hanya isapan jempol belaka.

Selain itu organ atau lembaga negara yang ada di Indonesia juga sudah seharusnya merupakan manifestasi dari Pancasila. Salah satu lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai lembaga negara yang merupakan produk asli Indonesia atau dengan kata lain bukan peninggalan kolonialisme di masa silam, MPR setidaknya-tidaknya sangat mungkin didesain sedemikian rupa agar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Sebagai lembaga permusyawaratan MPR adalah cerminan utama dari Sila Keempat. Idealnya sudah seharusnya MPR benar-benar menjunjung tinggi budaya asli Indonesia, musyawarah untuk mencapai mufakat. Agaknya dewasa ini, budaya musyawarah sudah semakin tergerus dengan metode-metode pengambilan keputusan dengan suara terbanyak atau yang biasa dikenal dengan voting. Bahkan MPR sendiri yang merupakan manifestasi dari sila ke-4 tercatat berulang kali menggunakan sistem tersebut yang bahkan dilegitimasi oleh

pasal-pasal di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sudah saatnya MPR dikembalikan lagi dengan semangat serta prinsip-prinsip untuk mengedepankan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan. Sehingga keputusan-keputusan yang diambil dari lembaga ini memang benar-benar mewujudkan nilai Pancasila.

Lebih lanjut sejatinya MPR seharusnya diisi oleh representasi segenap rakyat Indonesia sehingga keputusan berdasar musyawarah di atas memang benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat. Saat ini susunan MPR setidaknya hanya diisi oleh perwakilan politik dan teritorial berbeda dengan susunannya sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 dimana di sana ada perwakilan fungsional. Tampaknya ada kesalahan pemahaman tentang penghapusan perwakilan fungsional tersebut yang sebenarnya hanya didasarkan pada alasan-alasan traumatis-pragmatis. Traumatis karena dalam sejarahnya memang pemilihan perwakilan fungsional ini dilakukan secara korup oleh rezim yang berkuasa kala itu. Tapi sebagai perumpamaan ketika seseorang tidak bisa menyupir sebuah mobil dan menabrak tembok pembatas jalan, yang ia ganti mobilnya bukannya ia belajar agar bisa menyupir. Perumpamaan di atas bisa dimplementasikan dengan konteks keanggotaan MPR yaitu dengan mekanisme-mekanisme baru yang ditawarkan agar pemilihan perwakilan fungsional tersebut sesuai dengan tujuan negara Indonesia, bukan lagi diisi oleh orang-orang korup seperti pada masa lampau. Alasan kedua peniadaan perwakilan fungsional tersebut hanyalah bersifat pragmatis yang hanya didasarkan pada sulitnya menentukan siapa-siapa saja yang dikatakan sebagai perwakilan fungsional tersebut. Hal ini sebenarnya bisa diatasi dengan kajian-kajian mendalam untuk menentukan siapa-siapa saja yang dimaksudkan dengan perwakilan fungsional disini. Sehingga apabila penentuan siapa yang menjadi perwakilan fungsional serta mekanisme pemilihannya juga tepat, perwakilan fungsional ini adalah unsur yang wajib ada di MPR selain perwakilan politik dan teritorial sehingga akan jauh lebih mencerminkan kehendak rakyat Indonesia dalam pengambilan keputusan-keputusan.

Alasan lain yang menjadi urgensi adanya perwakilan fungsional disini adalah mencerminkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan adanya susunan keanggotaan yang merupakan representasi dari rakyat Indonesia dapat dipastikan bahwa keadilan sosial itu bukan hanya milik segelintir golongan melainkan milik seluruh rakyat Indonesia. Ini yang nampaknya sulit apabila tidak ada komitmen bersama dalam mewujudkannya, akan tetapi sesuai dengan ajaran para *founding fathers* bangsa Indonesia berdiri berdasarkan rasa optimis melawan kesewenang-wenangan kolonialisme. Oleh sebab itu mengadakan kembali perwakilan fungsional adalah sebuah keniscayaan untuk tercapainya tujuan negara berdasarkan Pancasila.

Seperti diketahui Indonesia merdeka bukanlah tujuan akhir melainkan sebagai jembatan emas untuk melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Atas dasar tujuan tersebut, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam UUD 1945 yang membentuk susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan 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. Sehingga ketika ingin melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tujuan tersebut jangan sampai terpisah apalagi ternegasikan dengan agenda perubahannya. Apabila ini sudah menjadi suatu yang tersistem dengan baik maka cita-cita kita bernegara yang diwujudkan dalam perubahan UUD 1945 semakin besar kemungkinannya akan terealisasi.

## **B. Landasan Sosiologis**

Peraturan perundang-undangan yang berlaku seharusnya memberikan kepastian hukum, sehingga memenuhi hak konstitusional setiap warga negara. Peraturan perundang-undangan

yang berlapis dan berjenjang tersebut memberikan implikasi bahwa harus adanya kesesuaian dalam setiap materi muatannya, sehingga tidak ada peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sebagaimana prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Namun, realitas sosial menunjukkan bahwa hak konstitusional warga negara tidak terpenuhi akibat persoalan yang ada pada peraturan perundang-undangan itu sendiri, baik materi muatan maupun status hukum keberlakuannya, terutama permasalahan status hukum Ketetapan MPR/S yang sampai saat ini masih dipertanyakan eksistensinya. Sehingga, dalam penyusunan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini didasari oleh fakta-fakta sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

*Pertama*, MPR dari awal terbentuknya memiliki nature sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Hal ini dimanifestasikan dengan MPR sebagai lembaga permusyawaratan/perwakilan. Sebelum diadakannya amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR menjadikan dirinya penjelmaan seluruh rakyat dengan memiliki Utusan Golongan dalam susunan keanggotaannya. Utusan Golongan berperan sebagai perwakilan fungsional, dimana DPR adalah perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Utusan Golongan dianggap bisa mewakili lebih banyak lapis masyarakat karena Utusan Golongan terdiri dari perwakilan kelompok yang berbeda-beda dari masyarakat diantaranya: agama; ekonomi lemah; budayawan, ilmuwan, cendekiawan dan seniman; perintis kemerdekaan dan veteran; perempuan; LSM, pemuda dan mahasiswa; PNS; etnis minoritas; dan penyandang cacat. Golongan-golongan ini mewakili kepentingannya di rantai legislasi, di luar kepentingan politik dan daerah. Keberadaan Utusan Golongan memfasilitasi golongan-golongan terkait untuk langsung memberikan aspirasi dan perannya.

*Kedua*, terjadinya pergeseran kedudukan MPR menyebabkan beberapa kewenangannya tereduksi. Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN, tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta tidak lagi dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tanpa proses hukum terlebih dahulu. Kewenangan yang dimiliki MPR pasca Perubahan UUD 1945 hanyalah bersifat *ad hoc* dan *ceremonial* sebab

kewenangan tersebut dilakukan secara insidental dan bukanlah kewenangan yang secara reguler dilakukan oleh sebuah lembaga permusyawaratan. Kedudukan MPR yang mengalami perubahan sehingga tidak lagi berwenang menetapkan GBHN, maka selanjutnya dalam pembangunan dibentuk sebuah sistem berupa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam *status quo*, SPPN sendiri mengalami permasalahan baik secara yuridis maupun dalam tataran praktik, khususnya tidak adanya sinkronisasi antara penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di daerah dengan sistem perencanaan nasional yang lebih tinggi seperti RPJMN dan RPJPN.

Kemudian, SPPN dianggap tidak sesuai dengan konsepsi *founding fathers*, SPPN dianggap terlalu banyak memberikan *platform* politik terlalu luas pada Presiden. Padahal, idealnya pembangunan harus didasarkan pada haluan negara yang berjalan secara demokratis dan menyerap aspirasi rakyat. Idealnya, dengan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari DPR, DPD, dan Utusan Golongan dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat sehingga memiliki landasan yang kuat untuk dapat membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, penataan kembali atas kewenangan MPR guna memperkuat eksistensi sebagai penjelmaan seluruh rakyat perlu diikuti dengan perubahan atas ketentuan dalam konstitusi, khususnya mengenai kewenangan menetapkan haluan penyelenggaraan negara sebagai pedoman pembangunan nasional di Indonesia diikuti dengan rekonstruksi SPPN, RPJMN, dan RPJPN yang saat ini diselenggarakan, sehingga diharapkan adanya koordinasi yang lebih baik antara Pemerintah dengan MPR.

*Ketiga*, hak masyarakat untuk mengajukan pengujian peraturan perundang-undangan juga menjadi salah satu sorotan. Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dari dua institusi, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang dalam praktiknya tidak efisien karena terlalu banyak permintaan pengujian di satu institusi dari yang lain. Mahkamah Agung menangani pengujian peraturan perundang-undangan ke undang-

undang, selain itu juga menangani kasasi dari pengadilan-pengadilan tinggi. Beban kerja berlebih yang ditangani oleh Mahkamah Agung ini mengakibatkan banyaknya permintaan pengujian peraturan di bawah undang-undang ke undang-undang yang tidak dapat ditangani. Hal ini tentu menghalangi hak konstitusi dari masyarakat yang mengalami kerugian dari adanya suatu peraturan perundang-undangan.

*Keempat*, dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana meletakkan posisi Ketetapan MPR dibawah Undang-Undang Dasar dan diatas Undang-Undang, memberikan beberapa implikasi baik status hukum maupun materi muatannya. Dimasukkannya Ketetapan MPR dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagai suatu legitimasi dan penegasan bahwa produk hukum tersebut diakui dan berlaku secara sah, dikarenakan terdapat beberapa TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Adapun pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 MPR tidak dapat membentuk produk hukum yang bersifat *regeling*. Kemudian, dengan posisi TAP MPR dalam hierarkis yang demikian, maka memberikan tafsir bahwa materi muatan Ketetapan MPR seharusnya lebih abstrak dari Undang-Undang namun tidak seabstrak Undang-Undang Dasar. Akan tetapi, sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, dengan tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai materi muatan TAP MPR itu sendiri, berimplikasi terdapat perbedaan materi muatan pada beberapa TAP MPR, antara lain terdapat TAP MPR yang bersifat *beschikking*, dan TAP MPR yang terdapat *regeling*. Berkaitan dengan hal tersebut, justru sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, memberikan kondisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara beberapa kali bertindak secara sewenang-wenang yang dituangkan dalam produk hukumnya, berupa TAP MPR.

Kemudian permasalahan berkaitan dengan pengujian TAP MPR pernah beberapa kali diajukan ke MK, akan tetapi permohonan tersebut ditolak oleh MK. Hal ini terjadi sebab adanya kekosongan hukum atas pengujian Ketetapan MPR yang bukanlah ranah pengadilan MK. Keadaan ini juga sejalan dengan tidak didapatinya

pengaturan mengenai peninjauan materi dan status hukum MPR lagi setelah TAP MPR No. I/MPR/2003. Apabila menyesuaikan dengan gagasan perubahan kelima UUD 1945 yakni berwenangnya MPR dalam menetapkan Haluan Penyelenggaraan Negara dengan TAP MPR, maka selanjutnya tata cara peninjauan materi dan status hukum TAP MPR perlu diatur dengan jelas.

Dengan demikian, untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat baik secara riil maupun dalam tataran yuridis, sebagai wujud penataan kelembagaan MPR, memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan untuk menyalurkan aspirasi seluruh rakyat, maka diperlukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang Kelima sehingga memberikan landasan ketatanegaraan yang ideal guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang demokratis.

### **C. Landasan Yuridis**

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 mengandung pokok-pokok ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Dalam menjalankan negara, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangannya kepada beberapa lembaga negara, antara lain adalah Lembaga Kepresidenan, MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, serta KY.

Berdasarkan evaluasi dan analisis pasal-pasal terkait dalam UUD NRI Tahun 1945 pada BAB III, UUD NRI Tahun 1945 memiliki beberapa kelemahan mendasar, terutama yang berkaitan dengan MPR, MK, serta MA.

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR adalah Majelis khas Indonesia yang terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan, sehingga keseluruhan anggota MPR itu benar-benar diharapkan mencerminkan dan dianggap benar-benar sebagai penjelmaan seluruh rakyat. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Namun, pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR berada di posisi yang semakin lemah. MPR hanya merupakan lembaga yang bersifat simbolis, untuk melaksanakan hal-hal yang bersifat *ceremonial* saja. Perubahan tersebut telah mengakibatkan MPR tidak lagi optimal dalam menjalankan fungsi sebagai lembaga permusyawaratan yang efektif dan optimal sebagaimana mestinya.

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan susunan anggota yang ada di MPR *a quo* berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dimana MPR terdiri dari DPR selaku utusan politik/nasional dan DPD selaku utusan daerah. Hal ini berdampak kepada dua hal, yaitu: *Pertama*, MPR sebagai rumah rakyat yang seharusnya menjadi rumah bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi tidak representatif lagi. Hal ini dikarenakan telah dihapusnya utusan golongan yang mewakili golongan-golongan yang kepentingannya tidak tersalurkan melalui DPR selaku perwakilan politik dan DPD selaku perwakilan daerah. Sehingga MPR sekarang tidaklah representatif lagi dikarenakan hanya terdiri dari sebagian rakyat Indonesia saja. *Kedua*, MPR dengan susunan sekarang yang terdiri dari DPR sejumlah 560 orang dan DPD sejumlah 136 orang mengakibatkan MPR sebagai rumah politik semata. Hal ini dikarenakan tidak seimbangnya jumlah antara DPR selaku perwakilan politik dan DPD selaku perwakilan daerah. Hal ini juga berdampak kepada produk hukum yang dikeluarkan nantinya akan bersifat politis semata, tidak memperjuangkan kepentingan daerah. Sehingga MPR yang sekarang seakan-akan menjadi rumah kedua bagi kepentingan politik yang dibawa oleh DPR. Tentunya hal ini berbahaya terhadap MPR sebagai rumah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selain itu, berkaitan dengan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, pasca hilangnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN yang dituangkan dalam produk hukum TAP MPR, pembangunan nasional digantikan dengan suatu produk hukum UU, yaitu UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun, pasca berlakunya UU SPPN pada tahun 2004, terdapat beberapa masalah yuridis yang dapat menimbulkan suatu ketidakpastian hukum.

Jika diperhatikan lebih dalam, potensi pertentangan atau konflik antar norma dalam peraturan perundang-undangan yang



berkaitan dengan UU SPPN, aturan pelaksanaannya, dan UU terkait cukup besar. Pertentangan antara UU Pemerintahan Daerah dan UU SPPN menjadi salah satu contoh riil pertentangan norma yang menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Sehingga dengan adanya UU SPPN dan UU Pemerintahan Daerah, hal tersebut menyebabkan ketidaksinkronan antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut disebabkan oleh posisi SPPN sebagai sistem yang hanya ditempatkan dalam produk hukum UU, yang kedudukannya berada di bawah TAP MPR. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dari segi kedudukan hukum, UU SPPN tidak terlalu kuat.

Selain itu, sistem perencanaan pembangunan pasca amandemen, dinilai terlalu presiden-sentris, terutama mengenai RPJMN yang dibentuk melalui produk hukum Peraturan Pemerintah. Presiden bebas menentukan sendiri muatan dari RPJMN tersebut, sehingga sistem perencanaan pembangunan pasca amandemen, seringkali dinilai belum mengakomodasi seluruh kepentingan rakyat Indonesia. Oleh karena hal itu, perlu dibentuk suatu sistem perencanaan pembangunan yang memiliki kedudukan hukum lebih kuat, dan dibentuk oleh suatu badan yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga arah pembangunan dapat mengakomodasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia dari berbagai daerah, golongan, dan sebagainya.

Selanjutnya, berkaitan dengan Pasal 3 ayat (2) yang mengatur kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya dikarenakan MPR hanya sebagai lembaga yang bersifat *ceremonial* dan hanya melantik saja, tidak ada pengaturan yang jelas berkaitan dengan pengesahan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih berdasarkan pemilihan umum yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Tentunya hal ini berdampak tidak adanya payung hukum terhadap hasil yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum tersebut.

Lalu, timbul permasalahan dengan adanya Pasal 1 Aturan Tambahan, dimana MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S yang ada.

Dalam menindaklanjuti hal ini, MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 yang menggolongkan ketetapan MPR mana saja yang masih berlaku sebagaimana yang ada dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP *a quo*. Namun timbul permasalahan dikarenakan TAP MPR yang masih berlaku ternyata secara materi ada yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini semakin diperburuk dengan tidak ada lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR yang bertentangan tersebut. TAP MPR yang ada tidak dapat dijadikan batu uji dan sebagai objek pengujian. Tentunya hal ini tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang adil bagi warga negara Indonesia

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia ialah MA dan MK. Hal ini menimbulkan konsep dualisme pengujian peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MA secara limitatif hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan MK berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara limitatif hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Hal tersebut menimbulkan permasalahan terhadap TAP MPR yang secara hierarki, keberadaannya berada di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar. Permasalahan tersebut timbul karena tidak adanya lembaga yang berwenang melakukan pengujian, apabila TAP MPR diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, atau TAP MPR sebagai batu uji. Begitu pula dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang juga memiliki potensi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau TAP MPR. Padahal, sejatinya pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan ialah hak yang harus diberikan oleh negara kepada masyarakat demi mencapai suatu *checks and balances* antara masyarakat terhadap pembentuk peraturan. Sehingga, tentu hal tersebut menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan juga menimbulkan suatu

ketidakpastian hukum bagi masyarakat secara umum. Hal tersebut merupakan akibat dari konsep dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang diterapkan di Indonesia.

Selain itu, pengujian peraturan perundang-undangan dengan sistem 2 (dua) atap di MK dan MA, juga menimbulkan suatu permasalahan karena seringkali putusan yang dikeluarkan oleh MK bertentangan atau tidak sesuai dengan putusan yang dikeluarkan oleh MA, dan sebaliknya. Hal tersebut telah mempersulit proses harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan suatu ketidakpastian hukum di kalangan masyarakat.

Ditambah lagi beban perkara yang semakin banyak yang membuat proses pengujian peraturan perundang-undangan di MA memakan waktu yang sangat lama. Selain itu, biaya perkara yang mahal juga membuat pencari keadilan sulit mendapatkan keadilan, dan sifat pemeriksaan yang tertutup menimbulkan ketidakjelasan mengenai transparansi mekanisme dan pengambilan keputusan dalam sidang pengujian peraturan perundang-undangan di MA.

Selain itu Pasal 55 UU Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Pasal ini membuktikan bahwa proses pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap merupakan proses yang tidak efisien. Hal tersebut berpotensi menghambat proses pengujian peraturan perundang-undangan, karena MA seringkali menunda pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, ketika Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian sedang dalam proses di MK. Sehingga, sistem pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap telah menghambat masyarakat dalam mencari keadilan serta kepastian hukum di MA.

Oleh karena itu, timbul suatu urgensi untuk mengintegrasikan seluruh pengujian peraturan perundang-undangan berada pada satu

atap, agar dapat menciptakan putusan yang tidak bertentangan satu sama lainnya. Sehingga ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang harus dihapuskan, dan kemudian dapat diintegrasikan kedalam kewenangan MK dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, diperlukan Amandemen Kelima UUD NRI Tahun 1945 untuk membenahi beberapa aturan yang berkaitan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta produk hukum dan pengujian produk hukum yang dikeluarkannya. Amandemen Kelima ini perlu dilakukan demi mencapai cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

#### **A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Sasaran yang hendak dicapai dengan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah penguataan kelembagaan MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang sejalan dengan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara lainnya agar cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

#### **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Mendasarkan pada RUUD di atas, Naskah Akademik ini perlu merumuskan jangkauan dan arah pengaturannya. Adapun arah dan jangkauan RUUD ini meliputi; *Pertama*, mengenai susunan MPR. Jangkauan pengaturan ini akan menambah susunan keanggotaan baru dalam MPR agar lebih representatif yaitu Perwakilan Golongan yang berperan dalam setiap persidangan MPR bersama unsur keanggotaan lainnya dalam hal ini anggota DPR dan anggota DPD. Arah pengaturan dengan ditambahkan Perwakilan Golongan ini, keputusan-keputusan yang diambil mencerminkan kehendak seluruh rakyat sekaligus komposisi ini akan menunjukkan keberimbangan antar keanggotaan MPR. Keberimbangan komposisi ini diperoleh dengan jumlah keanggotaan MPR unsur anggota DPR setengah, anggota DPD tidak lebih dari setengah anggota DPR, dan Perwakilan Golongan yang tidak lebih dari setengah anggota DPR. Sehingga menciptakan keseimbangan antara perwakilan politik dan juga perwakilan non-politik. Lebih lanjut susunan dan kedudukan MPR ini juga mendorong suatu undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut susunan dan kedudukan MPR.

*Kedua*, mengenai Perwakilan Golongan. Jangkauan pengaturan ini menghendaki bahwa Perwakilan Golongan sebagai salah satu

unsur keanggotaan MPR, dimana Perwakilan Golongan ini dipilih oleh masing-masing golongannya. Perwakilan Golongan ini memiliki masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Arah pengaturan ini adalah menghendaki dibuatnya suatu undang-undang yang mengatur lebih lanjut terkait kedudukan Perwakilan Golongan di MPR.

*Ketiga*, mengenai kewenangan MPR menyelenggarakan sidang untuk memfasilitasi penyampaian kinerja lembaga negara. Jangkauan dan arah pengaturan ini akan menambahkan kewenangan pada MPR untuk menyelenggarakan sidang guna memfasilitasi penyampaian laporan kinerja kepada publik sekali dalam setahun. Selain itu dengan pengaturan ini menghendaki suatu Tim Ahli untuk melakukan pengecekan terhadap setiap laporan kinerja yang disesuaikan dengan Arah Pembangunan Negara yang hasilnya adalah suatu rekomendasi untuk masing-masing lembaga negara. Dengan adanya pengaturan ini kinerja masing-masing lembaga negara dapat diketahui oleh publik karena melibatkan media massa dan sistem sidang yang terbuka.

*Keempat*, mengenai kewenangan MPR membentuk Peraturan Negara yang materi muatannya berupa Arah Pembangunan Negara dan pedoman kehidupan bernegara. Jangkauan pengaturan ini memberikan kewenangan baru kepada MPR untuk membentuk Peraturan Negara yang materi muatannya dapat berupa Arah Pembangunan Negara dan pedoman kehidupan bernegara. Pembentukan Peraturan Negara yang materi muatannya Arah Pembangunan Negara ini ditujukan kepada setiap lembaga negara untuk menyesuaikan program kerjanya dengan Arah Pembangunan Negara tersebut. Sedangkan Peraturan Negara yang materi muatannya pedoman kehidupan bernegara jangkauannya ditujukan untuk umum. Lebih lanjut jangkauan dengan adanya pengaturan ini menghendaki pembentuk undang-undang untuk membentuk suatu undang-undang untuk mengatur lebih lanjut tentang materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Negara hal ini dikarenakan secara hierarkis kedudukan Peraturan Negara lebih tinggi dari Undang-Undang. Dengan adanya pengaturan ini berimplikasi pada sistem

pembangunan dan kehidupan berbangsa bernegara terjadi harmonisasi.

*Kelima*, mengenai tata cara pembentukan Peraturan Negara. Pengaturan ini memiliki jangkauan kepada setiap keanggotaan MPR baik dari anggota DPR, anggota DPD, maupun Perwakilan Golongan masing-masing bisa mengajukan rancangan Peraturan Negara apabila telah memenuhi kuorum yang ditentukan. Dalam hal ini rancangan Peraturan Negara diusulkan sekurang-kurangnya seperempat dari seluruh anggota MPR. Pengaturan ini menghendaki Presiden untuk ikut serta dalam pembahasan rancangan Peraturan Negara. Arah pengaturan ini adalah dengan dibentuknya Peraturan Negara yang mengatur tata cara pembentukan Peraturan Negara. Lebih lanjut, Peraturan Negara agar dapat dijadikan sebagai acuan atau materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya dan menjadi suatu pedoman terpadu dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

*Keenam*, mengenai komposisi DPD. Pengaturan ini menghendaki perubahan komposisi DPD menjadi tidak lebih dari setengah anggota DPR. Hal ini pun berimplikasi pada keanggotaan MPR masing-masing anggota unsur mampu saling mengimbangi.

*Ketujuh*, mengenai kewenangan Mahkamah Agung. Pengaturan ini akan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan dalam hal menaungi para pencari keadilan terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi, untuk mengadili pada tingkat kasasi serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Lebih lanjut pengaturan ini memberikan jangkauan pada perubahan undang-undang yang mengatur kewenangan Mahkamah Agung untuk disesuaikan dengan kewenangan mengadili terkait peristiwa hukum.

*Kedelapan*, mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengaturan ini akan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjadi satu-satunya lembaga yudisial yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini diharapkan dapat menjadi solusi bagi kekosongan hukum yang selama ini terjadi, dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan. Sehingga,

seluruh pengujian peraturan perundang-undangan ditempatkan hanya pada satu atap, yakni Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya pengaturan ini memberikan jangkauan pada perubahan undang-undang yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi.

*Kesembilan*, mengenai penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS. Jangkauan pengaturan ini menghendaki MPR melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku dan bersifat mengatur untuk masing-masing dijadikan sebagai produk hukum Peraturan Negara. Arah pengaturan ini adalah menjadikan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dijadikan Peraturan Negara memiliki materi muatan yang sesuai dengan yang seharusnya.

### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

#### **1. Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, serta ditambah dengan Perwakilan Golongan. Ada beberapa hal terkait pengaturan Perwakilan Golongan dan jumlah DPD. *Pertama*, tata cara pemilihan Perwakilan Golongan dilakukan melalui golongannya masing masing. *Kedua*, perwakilan dari setiap golongan jumlahnya sama dimana jumlah Perwakilan Golongan tidak lebih dari setengah jumlah DPR. *Ketiga*, masa jabatan Perwakilan Golongan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan, sedangkan anggota DPD jumlahnya tiap provinsi sama dimana jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPR. Urgensi ditambahkannya Perwakilan Golongan menjadi anggota MPR adalah untuk mewakili golongan-golongan yang tidak terwakilkan oleh DPR dan DPD di MPR. Perwakilan Golongan nantinya akan membawa kepentingan golongan yang tidak terwakilkan tersebut ke dalam MPR. Dengan demikian, MPR nantinya akan menjadi rumah rakyat dimana terdiri dari kepentingan politik yang dibawa oleh DPR, kepentingan daerah yang dibawa oleh DPD, dan kepentingan golongan yang



dibawa oleh Perwakilan Golongan. Hal ini nantinya akan mengakibatkan terlegitimasinya produk hukum yang dibentuk oleh MPR.

## **2. Produk Hukum MPR**

*Pertama*, Peraturan Negara sebagai bentuk produk hukum MPR yang menjadi penghubung antara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Urgensi adanya Peraturan Negara sebagai landasan penyelenggaraan bernegara dimana nantinya dapat bersifat fleksibel dan sesuai dengan kebutuhan yang aktual, namun tetap harus merujuk pada UUD. Sifat Peraturan Negara yang merujuk pada UUD dikarenakan tujuannya adalah untuk mengisi kekosongan hukum dalam UUD 1945. Karakteristik Peraturan Negara yaitu bersifat mengikat kedalam dan keluar majelis, bersifat *regeling* dan materi muatannya abstrak. Materi muatan Peraturan Negara nantinya adalah Arah Pembangunan Negara dan Pedoman Kehidupan Bernegara. Arah Pembangunan Negara adalah penjabaran dari UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan acuan bagi pembangunan nasional secara menyeluruh. Sedangkan Pedoman Kehidupan Bernegara merupakan jembatan antara materi muatan UUD dengan materi muatan yang ada di dalam Undang-Undang. Pedoman Kehidupan Bernegara meliputi hal yang filosofis atas aspek penyelenggaraan negara, antara lain meliputi keseluruhan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Proses pembentukan Peraturan Negara akan melalui beberapa tahapan: 1) Rancangan Peraturan Negara diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/4 dari seluruh jumlah anggota MPR. 2) Rancangan Peraturan Negara dibahas dalam sidang MPR bersama dengan Presiden dimana dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR. 3) Peraturan Negara dibentuk dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh jumlah anggota MPR.

*Kedua*, Ketetapan MPR sebagai bentuk produk hukum dikembalikan ke jati dirinya, sebagai produk hukum yang bersifat *beschikking* dimana memiliki sifat konkret, individual, dan final. TAP MPR *a quo* nantinya bukan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan, sehingga tidak diletakkan dalam hierarki peraturan

perundang-undangan dikarenakan sifatnya yang tidak bisa mengatur secara umum. Karakteristik Ketetapan MPR yaitu putusan majelis yang mengikat kedalam dan keluar majelis, menggunakan nomor putusan dan bersifat administratif. Materi muatannya Ketetapan MPR mengatur berkaitan dengan pengesahan Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum dan pengesahan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti dalam hal terjadi kekosongan masa jabatan (mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya).

*Ketiga*, Peraturan MPR merupakan produk hukum internal yang dibuat oleh MPR. Peraturan MPR dibentuk guna mengatur kode etik keanggotaan MPR serta mekanisme kerja MPR. Karakteristik Peraturan MPR yaitu berisi ketentuan internal MPR, bersifat mengikat kedalam MPR dan dibuat dalam rangka melaksanakan hal ihwal terkait pengaturan urusan rumah tangga MPR.

### **3. Sidang Tahunan dan Sanksinya**

*Pertama*, Sidang Tahunan adalah sidang yang diselenggarakan oleh MPR sekali dalam setahun guna penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang dilakukan oleh pimpinan masing-masing lembaga negara atau wakil yang sah. Mekanisme jalannya sidang tahunan ini nantinya akan dihadiri oleh pimpinan lembaga negara dimana pimpinan tersebut menyampaikan laporan kinerja lembaganya yang nantinya diliput oleh pers dan media massa nasional. Penggunaan pers untuk liputan jalannya sidang tahunan ini merupakan sebagai media informasi dan kontrol sosial.

*Kedua*, tata cara penilaian sidang tahunan melalui tim ahli yang dipilih oleh MPR. Tim ahli ini terdiri dari kalangan akademisi yang berkompeten dan bersifat independen melalui mekanisme seleksi yang bersifat terbuka. Tim Ahli nantinya akan memiliki tugas utama berupa melihat laporan hasil kinerja masing-masing lembaga negara apakah telah bersesuaian dengan apa yang digariskan oleh Arah Pembangunan Negara dan memberikan rekomendasi untuk peningkatan kinerja lembaga negara tersebut.

*Ketiga*, Sanksi yang diberikan kepada lembaga negara yang hasil kinerjanya tidak sesuai dengan APN adalah sanksi publik, dimana

sanksi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi. Bagi lembaga negara yang diberikan cap buruk oleh rakyat, tentunya akan berdampak kepada lembaga negara tersebut dianggap tidak bekerja dengan baik dan memengaruhi struktural lembaga negara tersebut nantinya. Dengan diadakannya sidang tahunan ini, maka menjadi salah satu sarana kontrol MPR terhadap hasil kinerja lembaga negara yang ada.

#### **4. Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

*Pertama*, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di Mahkamah Agung diserahkan ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini bertujuan agar proses pengujian peraturan perundangan di hanya berada pada satu atap, yakni Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, batu uji dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tidak lagi definitif. Hal ini bertujuan agar dapat mengisi kekosongan hukum dan menjamin kepastian dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, produk hukum yang dapat diujikan tidak lagi definitif diatur dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam proses pengujian terhadap produk hukum yang dapat diujikan. Selain itu, Pengujian peraturan perundang-undangan haruslah secara berjenjang dan menyeluruh, demi menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis, dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya. Hal tersebut harus diatur guna mencegah suatu kekosongan hukum dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sehingga kedepan, harus dipikirkan kemungkinan untuk mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan perundang-undangan berada pada sistem satu atap (*one roof system*) yakni MK. Sehingga MK dapat menguji semua jenis peraturan perundang-undangan terhadap segala jenis peraturan perundang-undangan di atasnya, agar dapat menciptakan suatu putusan yang menjunjung tinggi kepastian hukum dan putusan yang tidak saling bertentangan.

Oleh karena itu, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan yang tertuang pada Pasal 24A dan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 haruslah diselesaikan

dengan Amandemen Kelima UUD NRI Tahun 1945. Sehingga menciptakan suatu keserasian, keharmonisan, kepastian hukum, keadilan, dan kebermanfaatan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang harus dihapuskan, untuk kemudian diintegrasikan kedalam kewenangan MK.

## **5. Peninjauan Terhadap Ketetapan MPR**

*Pertama*, MPR memiliki kewajiban untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku dan bersifat mengatur. *Kedua*, terhadap hasil peninjauan berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku dan bersifat mengatur akan dituangkan sebagai Peraturan Negara dimana ditetapkan melalui sidang MPR tahun 2020. Hal ini sebagai langkah re-eksistensi Ketetapan MPR dan re-konstruksi produk hukum yang dikeluarkan MPR dengan tujuan untuk memperkuat materi dan status hukum produk hukum MPR. Dengan adanya Peraturan Negara, maka terdapat kejelasan, kepastian hukum dan pemisahan kewenangan MPR dalam membentuk produk hukum yang bersifat administratif maupun *regeling*. Sehingga Peraturan Negara dapat dijadikan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya baik secara materiil maupun formil.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Naskah Akademik tentang Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menggambarkan berbagai pemikiran atau argumentasi ilmiah tentang penataan sebuah lembaga permusyawaratan. Pemikiran-pemikiran tersebut merupakan solusi terhadap permasalahan yang ada. Oleh sebab itu, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Dinamika ketatanegaraan dan konsitusi Indonesia memberikan implikasi pada perubahan posisi kelembagaan negara serta wewenangnya. Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Tahun 1999-2002, MPR kehilangan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi sekaligus sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan tersebut merubah komposisi kelembagaan dan mengurangi beberapa kewenangan MPR. Dengan minimnya kewenangan yang dimiliki MPR pasca perubahan, pada praktik penyelenggaraan MPR saat ini, menunjukkan problematika ketatanegaraan, yaitu MPR kehilangan fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan, sehingga tidak lagi sesuai dengan “prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.”
2. Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR Tahun 1960-2002. Sampai saat ini, masih terdapat Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku dan relevan dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan, sehingga perlu adanya upaya untuk menguatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut. Upaya penguatan materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut melalui beberapa langkah

- antara lain penguatan kelembagaan MPR, penguatan kewenangan MPR, re-eksistensi dan rekonstruksi produk hukum MPR, serta reformasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan.
3. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan belum optimal untuk mewujudkan harmonisasi hukum, problematika utama terletak pada pemberian kewenangan pengujian pada lembaga berbeda sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan. Hal ini selanjutnya berdampak pada sulitnya implementasi peraturan perundang-undangan itu sendiri.
  4. Penyusunan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini didasarkan pada landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Landasan filosofis yang digunakan yaitu kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila-dasar politik dalam dasar filsafat (*philosofische grondslag*) dan dasar penyusunan negara Indonesia, landasan sosiologis yaitu pembenahan dan penataan kelembagaan MPR, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, serta memperhatikan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat, negara, dan perkembangan global, serta landasan yuridis Perubahan UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan pada kebutuhan penyempurnaan peraturan perundang-undangan, yang juga bertujuan untuk menjamin kepastian hukum melalui rekonstruksi kewenangan MPR, terutama sebagai upaya dalam menguatkan materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS.
  5. Sasaran yang ingin dicapai oleh Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini adalah untuk menguatkan materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS melalui penguatan kelembagaan MPR dengan mengembalikan fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan, reeksistensi dan rekonstruksi produk hukum MPR serta mereformasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk pengujian Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS. Adapun jangkauan dan arah pengaturan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini dengan memetakan berbagai kewenangan

baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD NRI Tahun 1945, termasuk sistem penyelenggaraan negara dan sistem evaluasinya.

## **B. Saran**

Atas simpulan diatas, dapat disimpulkan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya perubahan pada UUD NRI Tahun 1945 sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terkait dengan sistem permusyawaratan Negara Indonesia.
2. Perlu pengoptimalan kinerja lembaga negara sehingga tujuan dari Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini benar-benar tercapai.
3. Perlunya mekanisme untuk menyalurkan dukungan dan aspirasi dari berbagai elemen masyarakat agar proses pembentukan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan dapat memberikan dampak positif yang signifikan pada sistem ketatanegaraan.
4. Perlu adanya pembahasan dan pertimbangan yang matang dari kelembagaan MPR sehingga Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini tidak mengulang problematika yang terjadi pada masa lampau.
5. Penyusunan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan mekanisme sesuai dengan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ali, Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Amirin, Talang, 1996, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta.
- Amiruddin dan Asikin, Zainal, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Andrews, William G., 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey.
- Arnold, Paul A., 2004, *About America: How the United States Is Governed*, Braddock Communication, Virginia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2003, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2015, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, FH UI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Jimly dan Syahrial, Ahmad, 2011, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Siinar Grafika, Jakarta.

- Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta.
- Bentham, Jeremy, 2010, *The Theory of Legislation* sebagaimana diterjemahkan dalam *Teori Perundang-Undangan*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Bodin, Jean, 1606, *The Six Bookes of A Commonweale*, terjemahan oleh Richard Knollers, Impensis G. Bishop, London.
- Budiarjo, Miriam, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Christina, Dri Utari dan Hasani, Ismail, 2013, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI: Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Institute, Jakarta.
- Cipto, B Hestu, 2009, *Hukum Tata Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Duchacek, Ivo D., 1973, *Powers Map: Comparative Politics Of Constitutions*, American Biblio-graphical Center.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta.
- Fatmawati, 2006, *Hak Menguji (toetsingrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok.
- Friedrich, Carl J., 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaideel Publishing Company, Waltham.
- Glassman, Matthew E., 2016, *Separation of Powers: An Overwie*, Congressional Reserach Service, Washington D.C.
- Green Mind Community, 2007, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta.
- Hamdi, Asep Saepul, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*, Deepublish, Yogyakarta.
- Hoesein, Zainal Arifin, 2009, *Judicial Review di MA*, Rajawali Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Zainal Arifin, 2016, *Mahkamah Agung dan Gagasan Kekuasaan Kehakiman yang Ideal*, Setara Press, Malang.
- Huda, Ni'matul, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Huda, 2009, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Huda, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.

- \_\_\_\_\_, Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Ni'matul dan Nazriyah, Riri, 2010, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006
- Indrati, Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Indrayana, Denny, 2007, *Teori Lembaga Kepresidenan*, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Jellinek, George, 1914, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von. O. Haring, Berlin.
- Joeniarto, 1991, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T., 1994, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN*, Pradinya Paramitha, Jakarta.
- Kant, Immanuel, 2001, *Lectures on Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelsen, Hans, 2009, *General Theory of Law and State*, Terj. Andrews Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_\_, Hans, 2005, *Pure Theory Of Law*, The Lawbook Exchange, Clark.
- Koopmans, T., 1973, *De Rol Van de wetgever, Hondrerd Jaar Rechtleven Tjeenk Willink*, Zwolle.
- Kosnardi, Moh. & Saragih, Bintan R., 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta.
- Kosnardi, Moh & Ibrahim, Harmaily, 1988, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Kurniawan, Mahendra, 2007, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Kusnardi, 1986, *Susunana Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta.
- Latif, Abdul, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

- Lijphart, Arend, 1995, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo, 1994, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective Vol.1*, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Locke, John, 1823, *Two Treaties of Government*, The Works of Johan Locke, London.
- Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Indo-Hill-Co, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Bagir, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Bagir, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Bagir, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Bagir, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Bagir dan Magnar, Kuntana, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, Bagir dan Magnar Kuntana, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional Armico*, Bandung.
- Marbun, S.F dan M.D., Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Mas'ood, Mochtar & MacAndrews, Colin, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- M.D., Mahfud, 2001, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno dan Pitlo, A., 1993, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya, Bandung.
- Montesquieu, Baron de, *The Spirit of Laws*, 1748, Batoche Books, Paris.

- Mulyosudarmo, Suwoto, 1997, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre as System der rechtlinchen Grundbegriffe*, Benziger, Zurich/Koln.
- Nazriyah, Riri, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk hukum dan Prospek Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, PT Pantjuran Tudjuh, Jakarta.
- Projodikoro, Wirjono, 1977, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Purnama, Eddy, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung.
- Purnomowati, Reni Dwi, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parleme Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rakhmat, M., 2014, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, LoGoz Publishing, Bandung.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, 1991, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- R., Ibrahim, 2012, Ed, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, PT Grafindo Persada, Jakarta.
- Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Rogoswki, Ralf & Gowron, Thomas, 2002, *Constitutional Courts in Comparison; The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Oxford Berghahn Books, New York.
- Ross, Alf, 1961, *On The Concepts State and State Organs In Constitutional Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm.
- Rousseau, Jean-Jacques, 2002, *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*, Terj. Susan Dunn, Yale University Press, London.
- Saifudin, 2007, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII, Yogyakarta.
- Sartori, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering*, Palgrave Macmillan, London.

- Secondat, Charles de & Montesquieu, Baron de, 1748, *the Spirit of Laws*, (Tej.) Thomas Nugent, Batoche Books, Kitchener.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV Kekuasaan Kehakiman*, Mahkamah Konsitusi, Jakarta.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia: 28 Mei-22 Agustus 1945, Jakarta, 1998
- Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Soerjono dan Marmudji, Sri, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung.
- \_\_\_\_\_, Sri, 1987, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, Sri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, P.T Alumni, Bandung.
- Stortinget, 2015, *The Norwegian Parliament*, The Storting's Administration Information Section, Oslo.
- Strong, C.F, 1963, *A History of Modern Political Constitutions*, G.P.Putnam's Sons, New York.
- \_\_\_\_\_, C.F., 1966, *Modern Political Constitution*, English Language Book Societym London,
- Suhelmi, Ahmad, 2004, *Pemikiran Politik Barang: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara Masyarakat dan Kekuasaan*, PT Gramedia Pusaka Utama, Jakarta.
- Sulaiman, King Faisal, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, King Faisal dan Apriliasari, Nenti Uji, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- Sunny, Ismail, 1978, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Aksara Baru, Jakarta.

- Sunoto, 1985, *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanaannya*, Hanindita, Yogyakarta.
- Sutiyoso, Bambang, 2010, *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Bambang dan Puspitasari, Sri Hastuti, 2005, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UI Press, Yogyakarta.
- Taufiqqurahman, 2014, *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- Thaib, Dahlan Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional, Total Media, Yogyakarta, 2009
- \_\_\_\_\_, Dahlan, Hamidi, Jazim, dan Huda, Ni'matuls, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Thalhah, H.M., 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Thompson, Brian, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press, London.
- Wahidin, Samsul, 1986, *MPR RI dari Masa Ke Masa*, Bina Akasara, Jakarta.
- Wahjono, Padmo, 2007, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*, PT Ghalia Indonesia Indonesia, Jakarta.
- Wheare, K.C., 1966, *Modern Constitutions*, University Press, New York.
- Witman, Shepherd L. dan Wuest, John J., 1963, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield Adams and CO, New Jersey.
- Wolhoff, G.J, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta.
- Yuliandi, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi

Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 11/PNPS/TAHUN 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3849).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4700).

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4928).

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).



Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5077).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182).

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663).

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014.

*Federal Constitution of The Swiss Confederation.*

*Constitution of The Federative Republic of Brazil..*

*The 1987 Philippine Constitution.*

*South Korean 1987 Constitution*

### **C. Artikel, Jurnal, dan Koran**

Agustian, Tomi, "Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014", *Lex Renaissance*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2016.

Al-arif, M. Yasin, "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* Volume 22, Nomor 2, April 2015.

- Al-Fatih, Sholahuddin, "Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi", Nomor 2, Volume 25, 2017.
- Andrade, Gustavo Fernandes de, "Comparative Constitutional Law: Judicial Review," *Journal of Constitutional Law*, Volume 3, Nomor 3.
- Andryan, "Implikasi Putusan Hak Uji Materiil Di Mahkamah Agung Terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 18, Nomor 3, 2018.
- Anggraini, Yessi, *et. al.*, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 1, Januari-Maret 2015.
- Attamimi, Hamid S., "Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang", Dalam *Kompas*, 17 Februari 1988.
- Basuki, Ahmad Yani, "Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Volume 19, Nomor 2, 2014.
- Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan*.
- Cahyadi, Irwan Adi, "Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam Hukum Positif di Indonesia", 2014, *Jurnal Ilmiah*.
- Effendi, Maftuh & Cahya, Tri, "Usulan Rumusan Hukum Acara (Ius Constituendum) Pengujian Peraturan Perundang-Undang di Bawah Undang-Undang", *Jurnal Media Hukum*, Volume 25, Nomor 1, 2018.
- Erlangga, Galih & Wicaksono, Dian Agung, "Implikasi Putusan Pengujian Undang Undang Terhadap Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pada Mahkamah Agung", *Jurnal Yusidial*, Volume 9, Nomor 2, 2016.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, "Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya", *KHN Newsletter*, edisi Khusus Juli-Agustus 2002.
- Finck, Danielle E., "Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court", *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 20, Nomor 1, 1997.

- Hadjon, Philipus M., “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 18, Nomor 4, 2011.
- Hajri, Wira Atma & Rahdiansyah, Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Persoalan dan Jalan Keluarnya, *UIR Law Review*, Volume 2, Nomor 1.
- Handayani, Ngesty, “Kajian Kritis Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *UMM Institutional Repository*, 4 Juni 2012.
- Helmi, Muhammad Ishar, “Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 6, Nomor 1.
- Hidayat, Nanang Al, “Dualisme Judicial Review Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Volume 7, Nomor 3.
- Howe, Samuel T. “Governmental Checks and Balances”, *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the National Tax Association*, Volume 10.
- Ihsan, Moch, “Efektifitas Pengawasan Hakim oleh Komisi Yudisial”, *Jurnal Ilmiah Lex et Societatis*, Volume 13, No 1, 2017.
- Kurniawan, Tyan Adi, “Problematika Kedudukan Tap MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Yuridika*, Volume 27, Nomor 2, Mei-Agustus 2012.
- Maryadi, Faqih, “Nilai-Nilai Filosofis Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, 2010.
- Munawaroh, Nafiatul & Hidayati, Maryam Nur, “Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 22, Nomor 2, April 2015.
- Nasihuddin, Abdul Aziz, “Impementasi Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Mahkamah Agung dan Pengaruhnya terhadap Pemberdayaan Daerah”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13, Nomor 3, 2013.
- Nazriyah, Riri, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Januari-Maret 2017, Volume 47, Nomor 1.
- Nurbaningsih, Enny, “Telaah Terhadap Hasil-Hasil Peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR”, *Mimbar Hukum*, Volume 2, Nomor 43, 2003.

- Pamungkas, *et al.*, “Perencanaan Pembangunan Ruang Publik Untuk Kebutuhan Anak (Studi di Kecamatan Pare Kabupaten Kediri)”, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Volume 2, Nomor 4, 2014.
- Pane, Thorkis, “Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang Sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun*, ke-41, Nomor 3.
- Prayitno, Cipto, “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang Undang Dasar 1945 dalam perspektif Constiution Making”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 4, 2018.
- Prayudi, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya”, *Politica*, Volume 3, Nomor 1, 2012.
- Quintero, Rodrigo Gonzáles, “Judicial Review in the Republic of Korea: An Introduction”, *Revista De Derecho*, Universidad Del Norte, Barranquilla, No. 34, 2010.
- Reksodiputro, Mardjono “Urgensi Seleksi Hakim Melalui Lembaga Independen”, *Buletin Komisi Yudisial*, Volume 5, Nomor 2, 2010.
- Rohi, Sofia L., “Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *Jurnal Politika*, Volume 4, Nomor 1, 2013.
- Rohmat, Ah. Mujib, “Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3, Nomor, 2, Mei-Agustus 2016.
- Safi’, “Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang undangan Oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia”, *Rechtidee*, Volume 11, Nomor 2, 2016.
- Siahaan, Maruarar, “Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4.
- Subkhan, Imam, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, 2014.
- Susanto, Mei, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensiil Indonesia” *Jurnal Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.
- Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, “Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan”, *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 6, Nomor 1, Januari 2014.
- Tutik, Titik Triwulan, ”Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 2, Nomor 1, Januari 2013.

- Urofsky, Melvin I., "Naskah Pertama Pendahuluan: Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi", *Majalah Demokrasi*.
- Wicaksono, Dian Agung, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013.
- Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", *Jurnal Pemaharuan Hukum*, Volume 3, Nomor1, Januari-April 2016.
- \_\_\_\_\_, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR", *Jurnal Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum*, 2015.
- \_\_\_\_\_, *et.al*, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Volume 21, Nomor 2, Desember 2014.
- Wierdarini, Putu Ayu Anastasia, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Yuridis*, Volume 5, Nomor1, Juni 2018.
- Yulistyowati, Efi, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesias: Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, Nomor 2, Desember 2016.

#### **D. Makalah dan Pidato**

- Kartasasmita, Ginandjar, "Manajemen Pembangunan Nasional Tinjauan Strategis Atas Upaya Bangsa Indonesia Mewujudkan Masyarakat Adil dan Sejahtera", Makalah, 1995, disampaikan pada Milad ke-25 Institut Agama Islam Darussalam, Ciamis.
- Asshiddiqie, Jimly, "Tata Urutan Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah", makalah yang disampikan dalam rangka Lokakarya anggota DPRD se-Indonesia, 22 Oktober 2000, LP3HET, Jakarta.

#### **E. Hasil Penelitian**

- Attamimi, A Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam*

*Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Disertasi, Program Pasca Sarja Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Muliawan, Andi Akhmad, 2016, *Relasi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Syaifullah, 2008, *Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang (Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)*, Tesis, Magister Ilmu Administrasi, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Taufiqurrahman, 2003, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain)*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Thaib, Dahlan, 2000, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

## **F. Internet**

Badan Pembangunan Nasional, “Sejarah Singkat Bappenas”, diakses dari [www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/](http://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/) pada tanggal 12 Mei 2019 pk 22.11.

Badan Pusat Statistik, “Keterlibatan Perempuan di Parlemen Menurut Provinsi”, BPS.go.id, diakses dari <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2018/08/15/1570/-idg-keterlibatan-perempuan-di-parlemen-menurut-provinsi-2010-2017.html> pada tanggal 1 Juni 2019 pk 11.14.

House of Commons, *House of Commons at Work*, Parliament.UK, diakses dari <https://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/> pada tanggal 9 Juni 2019 pk 13.01.

Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, “Peraturan Daerah Yang Di Permasalahankan, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat->

islam.html#comment-2313, diakses pada tanggal 30 Mei 2019 pk 08.01.

Setianingsih, Y., "Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/104761-ID-analisis-kelembagaan-dewan-perwakilan-ra.pdf>, pada 28 Juni 2019 pukul 18.30.

Stortinget, "Parliamentary party Groups", Stortinget.no, diakses dari <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Parliamentary-Party-Groups/> 10 Juni 2019 pk. 01.45.

Stortinget, "The Storting", Stortinget.no, diakses dari <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/> pada tanggal 8 Juni 2019 pk. 22.09.

Susanti, Bivitri, "Fungsi dan Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah", diakses dari, [www.Sarwono.net](http://www.Sarwono.net), pada tanggal 01 juni 2019 pk 19.56.

Taufan, Sabik Aji, "Komnas Perempuan: 421 Kebijakan Diskriminatif Termasuk Perda Syariah", diakses dari <https://www.jawapos.com/nasional/19/11/2018/komnas-perempuan-421-kebijakan-diskriminatif-termasuk-perda-syariah/> pada 20 Juni 2019 pk 20.08.

UK Parliament, "Membership of the House of Lords", Parliament.UK, diakses dari <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/> pada tanggal 8 Juni 2019 pk. 22.09.





**LAMPIRAN**

**RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA  
UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945**





MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

PERUBAHAN KELIMA  
UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA,

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat, dan perubahan kelima ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (b) Pengubahan penomoran Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 2A ayat (1) dan ayat (3);
- (c) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 2A ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 3 ayat (4); Pasal 3A ayat (1) dan ayat (2); Pasal 3B ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 22C ayat (2); Pasal 24A ayat (1); Pasal 24C ayat (1); Aturan Tambahan Pasal I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan perwakilan golongan yang dipilih oleh masing-masing golongan.
- (2) Perwakilan dari setiap golongan jumlahnya sama dan jumlah seluruh perwakilan golongan itu tidak lebih dari setengah jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Perwakilan golongan memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
- (4) Susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang.

Pasal 2A

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memfasilitasi penyampaian laporan kinerja lembaga negara kepada publik sekali dalam setahun.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membentuk peraturan negara.

Pasal 3A

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan arah pembangunan negara dan pedoman kehidupan bernegara yang diatur dengan peraturan negara.
- (2) Hal-hal yang diatur dalam peraturan negara menjadi materi muatan undang-undang.

Pasal 3B

- (1) Rancangan peraturan negara diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/4 dari seluruh jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk selanjutnya dibahas dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Sidang pembahasan rancangan peraturan negara dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama dengan Presiden.
- (3) Rancangan peraturan negara ditetapkan menjadi peraturan negara apabila mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan peraturan negara diatur dengan peraturan negara.

Pasal 22C

- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari setengah jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku dan bersifat mengatur, untuk selanjutnya ditetapkan sebagai peraturan negara pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2020.

Perubahan tersebut diputuskan dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal ... 2019, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal ... 2019

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
Ketua,

Zulkifli Hasan

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Mahyudin

Evert Ernest Mangindaan

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Hidayat Nur Wahid

Oeman Sapta

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Ahmad Basarah

Ahmad Muzani

Wakil Ketua,

Muhaimin Iskandar

## Biodata Penulis



Christina Clarissa Intania lahir di Bogor pada tanggal 5 Agustus 1998. Intan adalah mahasiswi S1 dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2017 dan merupakan bagian dari organisasi Forum Penelitian dan Penulisan Hukum PALAPA, *Community of International Moot Court*, dan Keluarga Mahasiswa Katolik di FH UGM. Intan mengikuti pelatihan lomba Constitutional Drafting MPR tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Komunitas Tata Negara.

[-christinaclarissai6@gmail.com-](mailto:-christinaclarissai6@gmail.com-)



Felix Juanardo Winata lahir di Jakarta tanggal 21 Agustus 1999. Felix adalah mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2017 dan merupakan anggota organisasi *Speech and Law Debate Society* dan Dewan Mahasiswa Justicia di FH UGM. Felix mengikuti pelatihan lomba Constitutional Drafting MPR tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Komunitas Tata Negara.

[-felixjuanardowinata@gmail.com-](mailto:-felixjuanardowinata@gmail.com-)

## Biodata Penulis



Hesti Zahrona Nurul Rohmah lahir di Jepara tanggal 14 Februari 2000. Hesti adalah mahasiswi S1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2017 dan merupakan anggota organisasi Forum Penelitian dan Penulisan Hukum PALAPA, Komunitas Pengadilan Semua Satria Paramartha, *Business Law Community*, *Islamic Law Forum*, dan Keluarga Muslim Fakultas Hukum di FH UGM. Hesti mengikuti pelatihan lomba Constitutional Drafting MPR tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Komunitas Tata Negara.

[-hestizahrona@gmail.com-](mailto:-hestizahrona@gmail.com-)



Jery Hasinanda lahir di Sibolga tanggal 11 April 1998. Jery adalah mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2017 dan merupakan anggota organisasi Komunitas Pengadilan Semu Satria Paramartha dan Keluarga Muslim Fakultas Hukum di FH UGM. Jery mengikuti pelatihan lomba Constitutional Drafting MPR tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Komunitas Tata Negara.

[-jeryhtg@yahoo.com-](mailto:-jeryhtg@yahoo.com-)

## Biodata Penulis



Tariq Hidayat Pangestu lahir di Sibolga tanggal 4 Oktober 1999. Tariq adalah mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada angkatan 2018 dan merupakan anggota organisasi *Speech and Law Debate Society*, Mahkamah, dan Dewan Mahasiswa Justicia di FH UGM. Tariq mengikuti pelatihan lomba Constitutional Drafting MPR tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Komunitas Tata Negara.

[-tariqhidayatp@gmail.com-](mailto:-tariqhidayatp@gmail.com)