



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

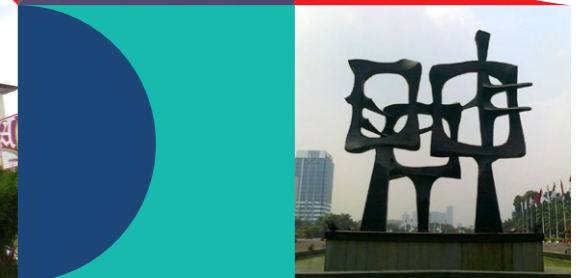
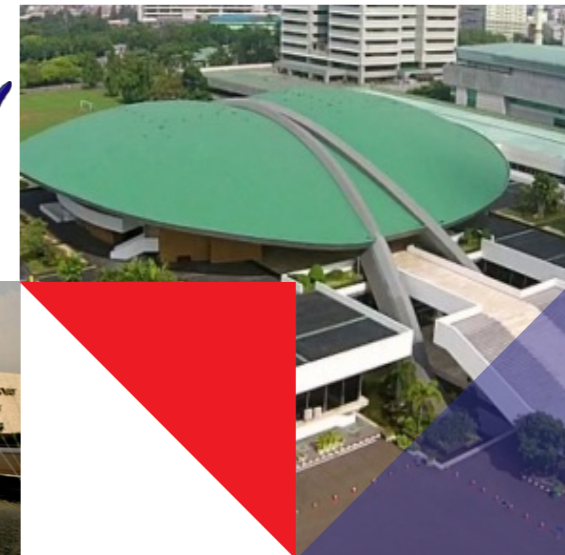
**BADAN
PENGKAJIAN
MPR RI**

Tahun 2019

2019



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



**BADAN
PENGKAJIAN
MPR RI**

**CONSTITUTIONAL DRAFTING MPR
TAHUN 2019
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

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

**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 Sultan Agung Tirtayasa dan Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR
(Materi Lomba *Constitutional Drafting* MPR Tahun 2019)

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,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Yana", written inside a white rectangular box.

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,



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 capai 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,



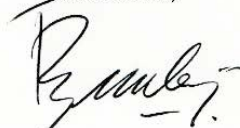
MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	iii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Kajian Tentang Perundang-Undangan	11
1. <i>Stufentheorie</i>	11
2. Teori <i>die Stufenordnung des Rechtsnormen</i>	12
3. Struktur Norma dan Struktur Lembaga	14
4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	14
B. Kajian Tentang Teori Konstitusi	17
1. Materi Muatan Konstitusi	22
2. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi	23
3. Klasifikasi Konstitusi	24
4. Perubahan Konstitusi.....	26
C. Kajian Tentang Penafsiran Konstitusi	28
D. Kajian Tentang Kelembagaan Negara	30
1. Teori Organ.....	32
2. Pengertian Lembaga Negara	36
3. Macam-Macam Lembaga Negara.....	37
E. Kajian Tentang Kedaulatan Rakyat	40
F. Kajian Tentang Badan Perwakilan Rakyat.....	41
G. Sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat Di Indonesia.....	46
BAB III METODE PENELITIAN	53
A. Jenis Penelitian.....	53
B. Pendekatan Penelitian	54
C. Jenis dan Sumber Data	55
D. Metode Pengumpulan Data	57
E. Metode Analisis Data	57
BAB IV PEMBAHASAN	59
A. Landasan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis yang Mendasari Perlunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-	

Undangan	59
1. Landasan Filosofis	59
2. Landasan Sosiologis	70
3. Landasan Yuridis	70
B. Telaahan Secara Menyeluruh Terhadap Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia	84
1. Perkembangan Ketetapan MPRS/MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	84
2. Norma yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR	90
3. Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia	92
4. Perkembangan Status Hukum Ketetapan MPRS/ MPR dalam Sistem Hukum Indonesia	99
a. Masa Orde Lama	99
b. Masa Orde Baru	101
c. Orde Reformasi	103
d. Pasca Perubahan UUD 1945	106
C. Materi dan Tindak Lanjut Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Sudah Dimuat dalam Undang- Undang serta yang belum diatur dalam Undang- Undang	108
1. Lahirnya Ketetapan Nomor I tahun 2003 Tentang Peninjauan status dan materi mantan Ketetapan MPRS/MPR	111
2. Tindak Lanjut Ketetapan MPRS dan .Ketetapan MPR yang Sudah Dimuat serta yang belum diatur dalam Undang-Undang	125
a. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan sudah dimuat dalam Undang-Undang	125
b. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan belum dimuat dalam Undang-Undang	126
D. Konsekuensi dan Implikasi adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan	127

BAB V	PENYEMPURNAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA DALAM KERANGKA MEMBANGUN SISTEM HUKUM INDONESIA SERTA USULAN RUMUSANNYA	145
A.	Bab II Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat	145
B.	Bab IX Mengenai Kekuasaan Kehakiman.....	146
C.	Aturan Peralihan.....	147
D.	Aturan Tambahan	148
BAB VI	PENUTUP.....	151
A.	Kesimpulan	151
B.	Saran.....	152
	LAMPIRAN PERUBAHAN KELIMA UUD NRI TAHUN 1945.....	155
	DAFTAR PUSTAKA	185

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara merupakan suatu lembaga yang memiliki suatu sistem yang mengatur hubungan yang ditetapkan oleh manusia antara mereka sendiri sebagai satu alat untuk mencapai tujuan yang paling pokok diantaranya ialah satu sistem ketertiban yang menaungi manusia dalam melaksanakan kegiatan.¹ Berdasarkan hal tersebut, negara merupakan suatu tempat bagi bangsa untuk mewujudkan cita-cita bangsanya.

Indonesia adalah sebuah negara yang lahir dari kesepakatan bersama atas penderitaan yang melanda selama tiga setengah abad yang semangatnya telah berkobar jauh sebelum Proklamasi dikumandangkan, lahir dari sebuah entitas yang dinamakan bangsa Indonesia. Kesepakatan bersama tersebut melahirkan konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia, dimana artinya negara hukum diambil dari istilah *rechtstaat*.² Hal tersebut sesuai dengan konsep negara hukum yang ada pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

Berdasarkan definisi konsep negara hukum, disimpulkan bahwasannya negara berdasarkan hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk kepada pemerintah.³ Oleh sebab itu setiap negara hukum diwajibkan memiliki norma hukum yang mendasar dalam mencapai tujuan suatu negara.

Indonesia adalah negara yang menganut hukum Eropa Kontinental atau yang sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory law* atau *statutory legislations*. Untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara dan melindungi hak-hak warga negara, sehingga dalam sistem *civil law* tentu dibutuhkan banyak peraturan perundang-undangan.⁴

Berdasarkan sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku,

¹ J.L. Brierly, *Hukum Bangsa-bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional* diterjemahkan oleh Moh. Radjah, Jakarta: Bharatata, 1996, Hlm.97.

² Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995, Hlm. 30.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm.21.

⁴ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada ,2010, Hlm. 10.

bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁵

Nawiasky melalui teori yang disebut dengan “*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*” memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut:⁶

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*vervordnung en autonome satzung*).

Pemikiran utama dari teori ini berangkat dari keyakinan tentang adanya tata hukum sebagai suatu sistem norma yang terbatas dari unsur manapun.⁷ Dalam hal ini, *staatsfundamentalnorn* adalah syarat bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar (*Statsverfassung*) dari suatu negara dan merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritik maupun praktikal yang ada di Indonesia.⁸

Berdasarkan uraian dari Hans Nawiasky maka dapat disimpulkan bahwa norma fundamental (*statefundamentalnorn*) di Indonesia ialah Pancasila, yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Indonesia dalam menjalankan tujuan negaranya harus berdasarkan kepada Pancasila, sebab nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila telah dijelaskan lebih lanjut dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia sebagai negara yang mendaulatkan diri sebagai negara hukum harus berkaca kembali apakah kini sudah sesuai dengan jiwa negara hukum, salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan melihat aspek supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi hanya dapat terwujud dengan adanya tatanan norma hukum. Keberadaan hieraki norma merupakan salah satu bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sejauh ini telah mengalami beberapa kali perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan.⁹

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai badan legislatif merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan, MPR adalah lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi

⁵ Solmin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta UII Press, Yogyakarta: 2010, Hlm. 39.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm. 32.

⁷ Hans Kelsen, *General Theory law and State*, New York: Rusell and Rusell, 1994, Hlm.112.

⁸ H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2013, Hlm. 542.

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

rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR mempunyai tanggung jawab mewujudkan bagaimana sistem ketatanegaraan yang dianut sudah tepat sehingga dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis sebagaimana yang diinginkan dalam Undang-Undang Dasar.¹⁰

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Amandemen) yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹¹ dan Penjelasan UUD 1945 bahwa, kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR. MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enunsiatif* yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Amandemen) menegaskan bahwa: “Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas”.

Sebelum adanya amandemen, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Artinya, kekuasaan dilakukan sepenuhnya oleh MPR sehingga tidak terjadi *check and balances*.

Kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan memegang peran penting dan strategis yaitu sebagai lembaga negara yang menjalankan tugas konstitusional untuk membentuk konstitusi. Dalam konteks sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia konstruksi hukum kelembagaan MPR sebagaimana dimaksud harus diakui mengalami berbagai fase dinamika pergeseran pemikiran sekaligus pergeseran paradigma yang fundamental manakala sejak diproklamasikannya RI pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai pada fase dilakukannya amandemen terhadap materi UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah mengalami empat tahap perubahan pertama pada 19 Oktober 1999, perubahan kedua pada 18 Agustus 2000,¹² perubahan ketiga pada 10 November 2001 dan perubahan keempat disahkan pada 10 Agustus 2002. Dalam empat kali tahap perubahan itu materi UUD NRI tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Salah satu hal penting yang menjadi perhatian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 dalam kurun waktu

¹⁰ Kerangka Acuan Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2019 “Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia”, Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2018, Hlm. 1.

¹¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen).

¹² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, Hlm. 359.

1999 sampai dengan tahun 2002, diantaranya adalah menyangkut tentang sistem perwakilan yang dianut oleh RI.

Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara implikasi perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah perubahan kedudukan dan fungsi MPR.¹³

Setelah amandemen tidak lagi menetapkan MPR sebagai lembaga tertinggi melainkan lembaga yang sejajar dengan lembaga tinggi lainnya, MPR juga bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tidak terbatas, dan hal ini pula berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, yaitu menetapkan UUD, menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih Presiden dan Wakil Presiden (Wapres). Kecuali berkenaan dengan menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan Wapres, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Susunan anggota MPR juga mengalami perubahan, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Setelah Amandemen menegaskan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sistem perwakilan ini dikenal dengan sistem dua kamar (*bikameral*). Setelah amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.

Melalui amandemen dalam UUD NRI 1945, Khususnya Pasal 3 dan Pasal 8 dirumuskan bahwa fungsi dan wewenang dari MPR adalah:¹⁴

1. Mengubah dan menetapkan UUD;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945;
4. Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan; dan
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan.

¹³ Titik, 2103, *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, Vol 20 No. 1, Januari 2013.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit*, Hlm. 103.

Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur, tetapi di dalam UUD NRI Tahun 1945 juga tidak ada ketentuan bahwa Tap MPRS dan Tap MPR yang ada tidak mempunyai kekuatan hukum. Tap MPR merupakan produk hukum yang di bentuk oleh MPR sejak adanya lembaga MPR. Produk hukum Tap MPR memang tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945. Penggunaan *nomenklatur* “ketetapan” merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Di dalam praktiknya, MPR mengeluarkan produk hukum yang berupa ketetapan tidak hanya terbatas pada apa yang dirumuskan Pasal 3 UUD 1945, yaitu untuk menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara, tetapi juga memuat materi muatan bidang-bidang lainnya.¹⁵

Dampak lainnya terjadi akibat dari ketentuan UUD NRI 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi tidak hanya terhadap kedudukan MPR saja, namun berpengaruh terhadap produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR. Dimana pada tahun 2004 dikeluarkan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mencabut produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR (Tap MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kenyataan demikian semakin memarginalkan kedudukan dan status hukum dari Tap MPR, padahal berdasarkan Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960-2002 masih memberikan dasar adanya keberlakuan bagi beberapa Tap MPR/MPRS karena masih dianggap relevan dan keberadaan masih dibutuhkan.

Berdasarkan uraian di atas, tidak semua Tap MPRS dan Tap MPR memiliki norma hukum yang sejenis untuk keseluruhan pasalnya dan juga sifat yang dimiliki oleh Tap MPRS dan Tap MPR tersebut. Dalam suatu Tap MPRS dan Tap MPR tidak jarang pasal-pasalnya merupakan campuran dari norma hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan norma hukum yang bersifat penetapan (*beschikking*).

Dengan demikian pengelompokan Tap MPRS dan Tap MPR yang dilakukan peninjauan dari segi keberlakuannya juga mengandung makna dibatasi di samping yang bersifat final/sekali-selesai (*einmalig*) dan yang bersifat terus menerus (tetap berlaku dengan ketentuan). Pada kenyataannya Tap MPRS dan Tap MPR tersebut tidak dijadikan sebagai sumber hukum formil. DPR dan Presiden ketika membentuk suatu undang-undang tidak menjadikan Tap MPR sebagai dasar hukumnya. Bahkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, justru mentiadakan Tap MPR dalam jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan. Hilangnya

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia, 1980, Hlm.49.

Tap MPR dalam jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan mengakibatkan Tap MPR tidak pernah menjadi bahan kajian, dan bahkan hampir terlupakan. Begitupula ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.¹⁶

Dari penjelasan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, terdapat Tap MPR yang masih memiliki daya laku dan memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum. Sehubungan dengan itu, terdapat pendapat bahwa dipandang penting untuk menempatkan produk hukum tersebut menjadi pedoman (*guidence*) dan dapat diimplementasikan serta menjadikannya sebagai dasar pertimbangan yuridis dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat dan daerah.

Dipraktikannya pengakomodasian terhadap materi Tap MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum maka akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma manakala di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, secara hierarki norma menempatkan Tap MPR sebagai produk hukum di bawah Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 bahwa tujuan pembentukan Tap MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap Tap MPRS dan Tap MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari Tap MPRS dan Tap MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum. Ketetapan tersebut memberikan penjelasan bahwa peraturan perundang-undangan menjadi undang-undang yang tersusun secara hierarki tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya hal tersebut sesuai dengan asas *lex superior derogate lex inferiori* (Hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksud agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 merekomendasikan untuk Memperkuat status hukum Tap MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Tentunya dalam memperkuat status hukum tersebut memerlukan strategi yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi Tap MPR tersebut.

Perbaikan tersebut dilakukan dengan mengamandemen UUD 1945 itu sendiri. Sebagaimana pendapat Franscois Venter berpendapat bahwa konsep “konstitusi” itu dinamis sehingga kemudian dapat dipahami konstitusi “final” itu tidak ada, karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-

¹⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

sama dengan negara itu sendiri.¹⁷ Seperti halnya sebuah konstitusi, konstitusionalisme adalah konsep yang dinamis. Hubungan antara konstitusionalisme dan pemerintah terus-menerus berubah, dimana konstitusi itu sendiri adalah bukti paling gamblang dari perubahan itu. Kearifan mengenai kemungkinan perubahan dibenarkan pula oleh Jimly Asshiddiqie meliputi beberapa isu ketatanegaraan, antara lain:¹⁸

1. Pertama, rumusan ketentuan UUD NRI 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum bahkan tidak jelas, sehingga dapat menimbulkan penafsiran sepihak yang menguntungkan pemegang kekuasaan, atau setidaknya-tidaknya menimbulkan perselisihan pendapat dalam pelaksanaan di lapangan;
2. Kedua, UUD NRI 1945 terlalu banyak mendelegasikan pengaturan lebih lanjut undang-undang organik tanpa arahan yang memadai, sehingga materi undang-undang sepenuhnya diserahkan kepada Presiden dan DPR untuk menentukannya;
3. Ketiga, banyak terdapat kekosongan muatan yang penting yang tidak terdapat dalam UUD NRI 1945;
4. Keempat, adalah berkenaan dengan status dan materi penjelasan UUD NRI 1945. Sebagian materi penjelasan sama sekali merupakan soal baru yang tidak terdapat dalam Pasal-Pasal UUD NRI 1945.

Upaya perubahan untuk melakukan penyempurnaan UUD NRI 1945 perlu dilakukan dengan berbagai pertimbangan. Mukhtie Fadjar penyempurnaan UUD 1945 dalam perspektif yang lebih luas, berdasarkan beberapa alasan, yakni:¹⁹

1. Alasan historis, dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara (BPUPKI dan PPKI) yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam keadaan tergesa-gesa;
2. Alasan filosofis, dalam UUD 1945 telah terdapat pencampur adukan berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik;
3. Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk memberi batasan kekuasaan kepada negara agar tidak berindak sewenang-wenang;
4. Alasan yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti dalam Pasal 37;
5. Alasan praktis politis, dalam praktik UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari tahun 1945-1949, maupun 1959-1998.

¹⁷ Francois Venter, *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*, Antero Jyranki: National Constitutions in the Era of integration, 1999, Hlm. 19.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, Hlm. 77.

¹⁹ Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-Trans Publishing, 2003, Hlm. 39.

Prosedur serta sistem perubahan konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945 harus merupakan perwujudan dari dua hal, yaitu pertama, menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia, dan yang kedua memungkinkan adanya perubahan.²⁰ Sehingga kemudian, melahirkan suatu situasi kebatinan (*gesetichentergrund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan yuridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami secara seksama.²¹

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, untuk membangun suatu sistem ketatanegaraan yang baik, terkhususkan dalam hal ini tentang Tap MPRS dan Tap MPR. Maka diperlukannya kewenangan yang diberikan kepada MPR dalam membuat kebijakan menentukan suatu peraturan yang tidak bersifat hanya ketetapan saja tetapi yang merupakan pengaturan dengan *nomenklatur* Peraturan Negara untuk memperkuat materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPR yang saat ini masih berlaku dengan mekanisme amandemen kelima UUD NRI 1945 terkait kewenangan MPR serta penataan sistem peraturan Perundang-undangan untuk memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum di Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam Naskah Akademik tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia mencakup 5 (lima) pokok masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Apakah yang menjadi Landasan Filosofis, Yuridis, Dan Sosiologis Yang Mendasari Perlunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Bagaimanakah Telaahan Secara Menyeluruh Terhadap Kedudukan Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia ?
3. Bagaimanakah Materi dan tindak lanjut Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Yang Sudah Dimuat dalam Undang-Undang serta Yang belum diatur dalam Undang-Undang ?
4. Bagaimanakah Konsekuensi dan Implikasi adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan ?
5. Bagaimanakah tindak lanjut terhadap penyempurnaan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam kerangka membangun sistem hukum Indonesia serta usulan rumusannya ?

²⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Op.Cit.*, Hlm.9.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Hlm. 29.

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan yang menjadi Landasan Filosofis, Yuridis, Dan Sosiologis Yang Mendasari Perlunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan;
2. Merumuskan Telaahan Secara Menyeluruh Terhadap Kedudukan Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia;
3. Merumuskan Materi dan Tindak Lanjut Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Yang Sudah Dimuat dalam Undang-Undang serta Yang belum diatur dalam Undang-Undang
4. Merumuskan Konsekuensi dan Implikasi adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan; dan
5. Merumuskan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam kerangka membangun sistem hukum Indonesia serta usulan rumusannya.

Sementara, kegunaan Penyusunan Naskah Akademik tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia dapat dijadikan pedoman awal, acuan atau referensi dalam mengusulkan Rancangan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk dapat dibahas dalam pembahasan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Perundang-undangan

1. *Stufentheorie*

Teori *Stufen* adalah teori mengenai sistem hukum oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit (abstrak).²²

Suatu norma adalah bukan pernyataan tentang realitas sehingga tidak dapat dikatakan benar atau salah dengan ukuran realitas. Validitas norma tidak karena keberlakuannya. Pertanyaan mengapa sesuatu seharusnya terjadi tidak pernah dapat dijawab dengan penekanan pada akibat bahwa sesuatu harus terjadi, tetapi hanya oleh penekanan bahwa sesuatu seharusnya terjadi.²³

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia. Suatu norma itu baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan yang di dalam bahasa asingnya disebut dengan *das Sollen* (*ought to be/ought todo*).²⁴

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang yang membentuknya, sedangkan norma moral, adat, agama, dan lainnya. Teori Kelsen ini yang sering kali dipakai adalah norma dasar atau *grundnorm*. Menurut Kelsen *grundnorm* adalah “*a statement from which all other duty statements unlimately get their validity from*”. Artinya norma dikatakan valid ketika tidak melanggar dan bertentangan dengan *grundnorm* seperti validitas tertinggi yang supermasi validitasnya diasumsikan seperti itu.²⁵ Lebih spesifik *Stewart* memberikan 2 kriteria bagi eksistensi sebuah *grundnorm* yaitu, pada tataran teoritis (*purity side*) dan

²² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni-Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media, 2010, Hlm. 1.

²³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2010, Hlm.30.

²⁴ *Ibid.*, Hlm.53.

²⁵ *Ibid.*, Hlm. 112.

tataran empiris (*empirical side*). Pada tataran teoritis, *Grundnorm* validitasnya dibangun atas paradigma *pre-siposisi* logika *transsendental*, sedangkan pada tataran empiris, eksistensi *grundnorm* dibangun dengan menepatkannya pada relasi antara validitas dan *grundnorm* tersebut dalam suatu sistem tertib hukum.²⁶

Validitas *Grundnorm* tidak ditentukan karena ia dibuat melalui sebuah mekanisme atau prosedur hukum oleh institusi pembuat hukum (*law making organ*) tetapi ia berlaku dan valid karena dianggap valid (*it supposed to be valid*) haruslah dianggap valid, karena jika tidak, maka tidak akan ada perbuatan manusia yang dapat dipahami sebagai sebuah perbuatan hukum yaitu perbuatan yang akan bermula dari *grundnorm*. Sehingga relasi dan hierarkinya adalah sebagai berikut; *grundnorm* menjadi *norm*. Suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed* menciptakan norma.²⁷

Kemudian validitas norma pada gilirannya akan menciptakan apa yang disebut dengan hierarki norma (*stufenbau theory*) validitas semua norma tersebut.²⁸ Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku yang relatif, bergantung pada norma hukum di atasnya sehingga apabila norma hukum di atasnya dicabut atau dihapus berakibat pada norma-norma hukum di bawahnya tercabut dan terhapus. Pada akhirnya harus ada suatu norma yang dianggap sebagai norma yang tertinggi dan terakhir atau sampai berhenti pada norma tertinggi yang di atasnya tidak ada norma yang lebih tinggi lagi. Norma tertinggi semacam ini oleh Kelsen dinamakan *grundnorm* atau *basicnorm*.²⁹

2. Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen*

Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen* dikemukakan oleh Hans Nawiasky yang merupakan murid dari Hans Kelsen. Hans Kelsen pernah mengemukakan hierarki norma hukum yang disebut *stufenbauteorie* dimana ia menjelaskan bahwa setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah dan dipuncak kaidah-kaidah tersebut ada suatu kaidah fundamental yang disebut *grundnorm*.³⁰

Hans Nawiasky dalam bukunya *allgemeinerechtslehre* ia mengungkapkan Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen* bahwa selain norma berlapis dan berjenjang norma hukum itu juga berkelompok-

²⁶ *Ibid.*, Hlm.203 sebagaimana dikutip oleh Ian Stewart, "Kelsen and the Exegetical Traditions" dalam Richard Turd an William Twining, *Essays on Kelsen*, (Gloucestershire: Clarendon Press), Hlm. 123-132.

²⁷ Atip Latipulhayat, *Op.Cit.*, Hlm.203.

²⁸ *Ibid.*, Hlm.41.

²⁹ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press 2006, Hlm.16.

³⁰ Rosjudi Rangawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandarmaju, 1998, Hlm.26.

kelompok. Hans Nawiasky mengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yaitu:

1. *Staatfundamentalnorm* adalah norma hukum tertinggi dan merupakan kelompok pertama. Norma fundamental negara tidak dibentuk norma lain, melainkan ditetapkan terlebih dahulu. Norma ini tidak boleh diperdebatkan lagi dan harus diterima sebagai suatu hipotesis yang bersifat fiktif. Norma ini sebagai kandasian dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Hal ini diperlukan agar bangunan tata hukum yang berlapis-lapis tidak goyah³¹. *staatfundamentalnorm* di Indonesia adalah Pancasila.
2. *Staatsgrundgesetz* adalah aturan yang bersifat pokok dan aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Aturan dasar negara merupakan sumber dan dasar bagi terbetuknya suatu undang-undang (*formell gesetz*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang adalah peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang. Di Indonesia aturan dasar ini tertuang pada batang tubuh UUD NRI 1945.³²
3. *Formell gesetz* merupakan norma-norma hukum dalam undang-undang yang sudah merupakan norma-norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat. *Formell gesetz* adalah norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legeslatif dan mencantumkan sanksi bagi pelanggarnya.³³
4. *Verordnung und autonome satzung* adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Yang dimaksudkan dengan atribusi kewenangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara. Sementara itu yang dimaksudkan delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepada peraturan perundang-undangan lebih rendah.

³¹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.,Cit*, Hlm.27.

³² *Ibid.*, Hlm.31.

³³ *Ibid.*, Hlm.33.

3. Stuktur Norma dan Stuktur Lembaga

Menurut Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat struktur norma (*Norm Structure*) maka publik hukum itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari stuktur lembaga (*Institutional Structure*) maka lembaga-lembaga negara (*public Authorities*) terletak di atas masyarakat (*population*).

Dalam hal pembentukannya norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra-struktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastuktur.³⁴

Oleh karena norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat.

Norma-norma hukum privat itu biasanya berbentuk disesuaikan dengan keinginan atau kehendak masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak keinginan masyarakat atau tidak.

4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Istilah peraturan perundang-undangan digunakan oleh A. Hamid S Attamimi, Sri Soemantri dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling* namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya Perundang-undangan saja yang digunakan. Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dalam pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara,

³⁴ Benyamin Akzin, *State and Internasional Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964), Hlm. 3-5.

sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
2. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antar setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
3. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
4. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschriftenm wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen.*

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi³⁵.

Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah yang berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih rendah yang berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar merupakan suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma

³⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan Judicial Review.*, Yogyakarta: UII Press, 2005, Hlm 18.

dasar yang merupakan acuan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*³⁶.

Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma yaitu, sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut sistem norma yang statik suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma khusus dari suatu norma umum tersebut diartikan bahwa, dari norma-norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya. Sedangkan, sistem norma yang dinamik (*nomodynamic*) adalah norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentuknya dan penghapusnya.

Norma dasar dimungkinkan saja dapat berubah yang diakibatkan berbagai hal. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdapat hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Menurut Bagir Manan menegaskan bahwa ada beberapa prinsip mendasar yang perlu diperhatikan dalam sistem jenjang norma hukum yang berlaku di Indonesia yakni:³⁷

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau dirubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau aturan pokok negara/ aturan dasar negara. Seperti halnya batang tubuh dalam UUD 1945, ketetapan MPR berisi Garis-Garis Besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma tunggal dan tidak diletakkan norma hukum sekunder.

³⁶ *Ibid.*, Hlm. 41.

³⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Or-Press, 2004. Hlm. 133.

Dalam pasal 3 UUD 1945 disebutkan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar haluan negara”. Oleh karena itu, MPR membutuhkan wadah hukum yang kemudian disebutkan dengan Ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Ketetapan MPR kemudian disingkat TAP MPR adalah keputusan MPR yang mengikat secara hukum baik ke dalam maupun ke luar Majelis. Sedangkan keputusan MPR (Tus MPR) hanya mengikat secara hukum ke dalam majelis saja.³⁸

Secara konsepsional, antara penetapan dan keputusan tidak ada perbedaan. Ketetapan atau keputusan yang berarti *beshickking* sebenarnya sangat terkait dengan tindakan hukum penguasa/pemerintah yang mempunyai sifat bersegi satu. Berdasarkan definisi-definisi yang diberikan beberapa sarjana, Mahfud MD menyimpulkan beberapa unsur dari ketetapan antara lain³⁹ :

- a. Merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan oleh dua belah pihak;
- b. Sifat hukum publik diperoleh dari/berdasarkan wewenang atau kekuasaan istimewa; dan
- c. Dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan hubungan hukum.

B. Kajian tentang Teori Konstitusi

Dari catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang tentang konstitusi yaitu dalam perkataan Yunani Kuno *Politeia* dan perkataan bahasa latin *constitution* yang juga berkaitan dengan kata *jus*. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah dalam sejarah. Dari kedua istilah itu, kata *politeia* dari kebudayaan Yunani dapat disebut yang paling tua usianya. Pengertiannya secara luas mencakup :

*“all the innumerable characteristics which determine that state’s peculiar nature, and these include its whole economic and social texture ass well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the word ‘constitution’ when we speak generally of a man’s constitution of matter”*⁴⁰

³⁸ Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undnagan terhadap jaminan atas kepastian hukum yang adil di Indonesia”. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 99.

³⁹ *Ibid.*, Hlm 150.

⁴⁰ Charles Howard McIlwain *Constitutionalism: Ancienat and Modern*, Ithaca, New york: Cornell University Press, 19960, Hlm.26.

Dalam bahasa Yunani Kuno tidak dikenal adanya istilah yang mencerminkan pengertian kata *jus* ataupun *constitutio* sebagaimana dalam tradisi Romawi yang datang kemudian⁴¹ dalam keseluruhan sistem berpikir para filosof Yunani Kuno, perkataan *constitutions* adalah seperti apa yang dimaksudkan sekarang ini. Menurut Charles Howard McIlwain dalam bukunya *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947, perkataan *constitution* di zaman kekaisaran Romawi (Roman Empire), dalam bentuk bahasa latinnya, mula-mula digunakan dalam istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*⁴².

Dengan perkataan lain, pengertian konstitusi itu di zaman Yunani Kuno masih bersifat materil, dalam arti belum berbentuk seperti yang dimengerti di zaman modern sekarang. Namun, perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam perbedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politeia* dan *nomoi*. Pengertian *politeia* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa⁴³. Pengertian ini berarti bahwa *politeia* merupakan suatu bentuk hukum tertinggi yang menjadi dasar pembentukan suatu *nomoi*. Kemudian dalam sejarah Romawi, di mana bahwa penggunaan *constitution* yang ditulis dengan aksara latin, pada mulanya digunakan sebagai istilah teknis untuk penyebutan *the act of legislation by emperor*⁴⁴.

Kata konstitusi berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yaitu suatu ungkapan yang berarti membentuk. Namun pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum atau sesudah berdirinya negara yang bersangkutan⁴⁵.

Secara etimologis, istilah “konstitusi” berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara⁴⁶. Dalam bahasa Inggris digunakan istilah “*constitution*” sedangkan dalam bahasa Belanda menggunakan istilah “*grondwet*” atau undang-undang dasar. Berkaitan dengan dikotomi antara istilah *constitution* (konstitusi) dan *grondwet* (undang-undang dasar), L.J. Apeldoorn telah membedakan secara jelas *grondwet* adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Begitu

⁴¹ *Analogi di antara organisasi negara (state organization) dan organisme manusia (human organism)* ini, seperti dikatakan oleh M.L. Newman dalam *The Politics of Aristotle, merupakan the central inquiry of political science* di dalam sejarah Yunani Kuno.

⁴² *Ibid.*, Hlm. 23.

⁴³ *Ibid.*, Hlm. 23.

⁴⁴ Sebenarnya dalam perkembangan di Romawi tidak bisa dilepaskan dari seorang ahli yaitu Cicero. Cicero yang menjadikan arti konstitusi seperti arti konstitusi modern sekarang. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 74.

⁴⁵ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka 2008, Hlm. 87.

⁴⁶ Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1997, Hlm. 10.

pula Herman Heller, pemikir Jerman, yang menyatakan bahwa undang-undang dasar (*verfassung*) hanya sebagian pengertian dari konstitusi, yaitu sebagai *die gescbreiben verfassung* atau kotitusi yang dituliskan.

Sri Soemantri sendiri dalam distersasinya mengartikan kedua istilah tersebut sebagai istilah yang sama⁴⁷. Penyamaan arti konstitusi dalam Undang-Undang Dasar ini dengan praktik ketatanegaraan dunia termasuk di Indonesia. Penyamaan pengertian antara konstitusi dan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak *Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660)* yang menamakan Undang-Undang Dasar dibentuk sebagai pegangan untuk tujuan memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Sebaliknya dalam kepustakaan Belanda sendiri diadakan pembedaan antara pengertian Undang-Undang Dasar dengan konstitusi⁴⁸.

Beberapa ahli hukum yang mendukung pembedaan antara Konstitusi dan Undang-Undang Dasar antara lain Herman Heller dan F. Lassale. Herman Heller membagi pengertian Konstitusi menjadi tiga, yaitu :⁴⁹

- a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis
- b. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- c. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintah.

Menurut Herman Heller, Undang-Undang Dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat yuridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari pengertian Konstitusi yang lebih luas, yaitu konstitusi yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya, disamping konstitusi yang tertulis itu, segala nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas, juga termasuk ke dalam pengertian Konstitusi yang luas itu.

F Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu :⁵⁰

- a. Pengertian sosiologis atau politis *sosiologische* atau *politische begrip*). Konstitusi adalah *synthase* faktor-faktor yang nyata (*dereelev machtsfaktoren*) dalam masyarakat,. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut di antaranya : raja, kabinet,

⁴⁷ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, Hlm. 1.

⁴⁸ Thaib (et.al.), *Op.Cit.*, Hlm. 9.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017, Hlm. 99.

⁵⁰ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1991, Hlm.32.

pressure groups, partai politik dan lain-lain, itulah yang sesungguhnya konstitusi.

- b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang menganut semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintah.

Dari pengertian sosiologis dan politis, Lessalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.

Terjadi dikotomi di antara para ahli mengenai pengertian konstitusi ini. Dalam dikotomi itu ada yang menyatakan bahwa konstitusi itu berarti Undang-Undang Dasar, ada pula yang mengartikan bahwa Undang-Undang Dasar hanya bagian dari Konstitusi⁵¹. Herman Heller dalam bukunya *Verfassungslehre*, membagi konstitusi dalam tiga tingkatan berikut :

1. Konstitusi dalam pengertian Sosial-Politik. Pada tingkat pertama ini, konstitusi tumbuh dalam pengertian Sosial-Politik. Ide-ide konstitusional dikembangkan karena memang mencerminkan keadaan sosial politik dalam masyarakat yang bersangkutan pada saat itu. Konstitusi pada tahap ini digambarkan sebagai kesepakatan-kesepakatan politik yang belum dituangkan dalam hukum tertentu, melainkan tercerminkan dalam perilaku nyata dalam kehidupan kolektif warga masyarakat.
2. Konstitusi dalam pengertian hukum. Pada tahap kedua ini, konstitusi sudah diberi bentuk hukum tertentu sehingga perumusannya menurut pemberlakuannya yang dapat dipaksakan. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik yang dilihat sebagai kenyataan tersebut di atas, dianggap harus berlaku dalam kenyataan. Oleh karena itu, setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dapat dikenai ancaman sanksi yang pasti.
3. Konstitusi dalam pengertian peraturan tertulis. Pengertian yang terakhir ini merupakan merupakan tahap terakhir atau yang tertinggi dalam perkembangan pengertian *rechtsverfassung* yang muncul sebagai akibat pengaruh aliran kodifikasi yang menghendaki agar berbagai norma hukum dapat di tuliskan dalam naskah yang bersifat resmi. Tujuannya adalah untuk maksud mencapai kesatuan hukum atau *unifikasi* hukum (*rechtseinheit*), kesadaran hukum (*rechtsvereenvoudiging*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Namun menurut Herman Hellern Konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya dengan Undnag-Undang Dasar atau Konstitusi dalam arti yang tertulis sebagaimana yang lazim dipahami karena pengaruh aliran kodifikasi. Di samping undang-undang dasar yang tertulis, ada pula konstitusi tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum.

⁵¹ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013, Hlm. 63.

Dalam perkembangan konstitusi di sistem ketatanegaraan Inggris kata konstitusi digunakan untuk menyebut tentang titah Raja. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Glanvill yang menyebutkan *constitutio* selalu berhubungan dengan *a royal edict*. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum Indonesia memiliki konstitusi yang ada dan berlaku sampai sekarang, bahkan sebelum Indonesia merdeka sudah memiliki konstitusi. Konstitusi sebagai suatu dasar dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pengertian konstitusi pada hakikatnya sudah digunakan di zaman kerajaan-kerajaan yang ada di Indonesia dan biasanya berbentuk tidak tertulis ataupun petiti raja yang dapat diartikan Konstitusi.

K.C. Wheare selanjutnya dalam bukunya *Modern Constitutions* mengartikan konstitusi ke dalam dua pengertian:⁵²

- a. Dipergunakan dalam arti luas, yakni sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*nonlegal*)
- b. Pengertian dalam arti sempit yaitu sekumpulan peraturan legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain.

Menurut James Bryce mendefinikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang terorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi juga dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak pihak yang diperintah (Rakyat), dan hubungan di antara keduanya. Konstitusi bisa berupa sebuah catatan tertulis; konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah dan diamanatkan menurut kebutuhan dan perkembangan zaman; atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi. Atau pula dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan, selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat-istiadat atau kebiasaan⁵³.

Secara umum pengertian konstitusi yang dikemukakan para ahli relatif sama, bahwa konstitusi dibuat untuk mengatur pembagian dan pembatasan kekuasaan dalam negara, mengatur perlindungan konstitusional hak asasi manusia dan mengatur hubungan antar penguasa dan rakyat.

⁵² K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, New York: Oxford University Press, 1996, Hlm. 11.

⁵³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London: Sigwick & Jakson Limited, 1996, Hlm. 14-15.

1. Materi Muatan Konstitusi

Menurut Sri Soemantri pada umumnya materi konstitusi atau Undag-Undang Dasar mencakup tiga fundamental, yakni:

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia warganya;
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- c. Pembagian dan batasan ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro dalam bukunya yang berjudul *American Constitutional Law* mengatakan bahwa konstitusi Amerika Serikat mengatur tiga masalah pokok, yaitu :⁵⁴

- a. Kerangka kerja struktur pemerintah;
- b. Kekuasaan Pemerintah; dan
- c. Pemantasan kekuasaan pejabat pemerintah agar hak individu terlindungi.

Hanc van Maarseven dan Ger van der Tang dalam studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution* yang kemudian dikutip oleh Sri Soemantri menyatakan bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri⁵⁵, itulah sebabnya, menurut A.A.H Struychen, Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
- d. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Menurut Hans Kelsen dalam karyanya *General Theory of Law and State* menjelaskan bahwa materi muatan konstitusi memuat :

- a. Pembukaan;
- b. Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan datang;
- c. Ketentuan tentang fungsi administratif dan yudikatif;
- d. Hukum yang inkonstitusional;
- e. Pembatasan-pembatasan konstitusional;
- f. Jaminan atas hak asasi; dan
- g. Jaminan Konstitusionalitas.

⁵⁴ Sri Soemantri M., *Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan Politik Indonesia- 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945*, Jakarta:1993, Hlm. 30.

⁵⁵ Sri Soemantri M., *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum Volume 3 Nomor 6, 1996, Hlm. 4.

Konstitusi sebagai dokumen formal yang memuat landasan pelaksanaan fungsi kenegaraan suatu bangsa memiliki arti penting dan krusial bagi suatu bangsa, Djokosutomo melihat pentingnya konstitusi dari dua segi, yakni, pertama dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*groundslagen*) dan struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. Kedua, dari segi bentuk (*naar de maker*) oleh karena yang membuat konstitusi bukan sembarangan orang atau lembaga. Mungkin bisa oleh seorang raja, raja dengan rakyat badan konstituante, atau lembaga diktator.⁵⁶

2. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam suatu negara berubah seiring perkembangan zaman. Pada masa peralihan monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa. Namun, sejak perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi, dan sebagainya.⁵⁷

Konstitusi merupakan dokumen penting bagi setiap negara. Jimly Asshiddiqie memaparkan beberapa fungsi dari konstitusi, yakni:⁵⁸

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ;
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara;
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*;

⁵⁶ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1982, Hlm. 48.

⁵⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, Hlm. 17.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, Hlm. 33.

7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; dan
8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Sehingga, konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat pengusaha.⁵⁹

Pada prinsipnya, tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.⁶⁰ Lowenstein dalam karyanya *Political Power and the Governmental Process*, konstitusi merupakan suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Sehingga setiap konstitusi mempunyai dua tujuan, yakni:⁶¹

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik;
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para pengusaha, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

3. Klasifikasi Konstitusi

Menurut K.C Wheare membagi konstitusi menjadi beberapa macam konstitusi yaitu :⁶²

1. Konstitusi tertulis dan Konstitusi bukan tertulis (*written constitution and no written constitution*)
Konstitusi tertulis adalah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal;
2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigiditas (*flexible constitution and rigid constitution*) James Bryce dalam karyanya *Studies in History an Jurisprudence* membedakan konstitusi *fleksible* dan *rigid*

⁵⁹ *Loc. Cit.* Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Mi' Matul Huda,

⁶⁰ *Ibid.*, Hlm.23.

⁶¹ Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangan Projustitia V, (Mei, 1987): 31.

⁶² K.C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 2-31.

- berdasarkan cara dan prosedur perubahannya. Suatu konstitusi dikatakan konstitusi fleksibel apabila mudah untuk diubah. Sebaliknya, suatu konstitusi dikatakan konstitusi yang *rigid* apabila sulit cara dan prosedur perubahannya;
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*), Konstitusi derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Syarat untuk mengubahnya pun lebih berat dibandingkan peraturan perundang-undangan lain. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat tertinggi dalam negara seperti konstitusi derajat tinggi. Syarat untuk mengubah konstitusi ini sama dengan syarat yang dipakai untuk mengubah peraturan perundang-undangan lainnya.⁶³ Sehingga konstitusi derajat tinggi serupa dengan konstitusi *rigid*, sementara konstitusi tidak derajat tinggi serupa dengan konstitusi fleksibel. Hanya saja perbedaan konstitusi derajat tinggi maupun tidak derajat tinggi terfokus pada posisi dan kedudukan suatu konstitusi, sedangkan perbedaan konstitusi *rigid* dan fleksibel terfokus kepada cara dan prosedur perubahannya;
 4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*), Konstitusi jenis ini bergantung pada bentuk negara. Jika bentuk suatu negara adalah serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Sedangkan dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya terpusat pada pemerintah pusat, namun terkadang dapat ditemui sistem desentralisasi yang juga tertuang di dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya.
 5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem parlementer (*presidential executive constitution and parliamentary executive constitution*). Negara di dunia sebagaimana dikemukakan oleh C.F Strong memiliki dua macam sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.⁶⁴ Ketika konstitusi mengandung ciri-ciri pokok dari pada suatu sistem pemerintahan, maka konstitusi tersebut dapat dibedakan.

⁶³ Dahlan Thaid, Jazim Hamidi dan Ni'Matul Huda, *Op.Cit.,...*, Hlm. 25-26

⁶⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Op. Cit., Hlm. 212-251

4. Perubahan Konstitusi

Untuk mengetahui Perubahan Konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang berkembang yaitu, *renewel* (Pembaharuan) di negara-negara Eropa Kontinental dan *amendment* (perubahan) di negara-negara Anglo-Saxon.⁶⁵ Sistem yang pertama adalah apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan dalam arti pembaharuan, maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Sistem yang kedua adalah apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.

Untuk membentuk atau mengubah konstitusi perlu memperhatikan tiga lapisan konstruksi konstitusi yaitu, ilmu konstitusi, teori konstitusi dan filsafat konstitusi. Setiap konstruksi itu, terdapat lapisan-lapisan konstitusi yang bersimbiosis, sehingga konstitusi itu dapat memenuhi unsur sebagai sebuah konstitusi sekaligus memenuhi unsur keabsahan suatu undang-undang dan undang-undang itu pun memenuhi syarat sebagai sebuah konstitusi negara.⁶⁶

Ketiga konstruksi itu harus pula dihubungkan secara vertikal-horizontal dan diametrik pengertian dasar sehubungan antara rakyat dengan negara sebagai instrument demokrasi, negara hukum, perlindungan hak asasi dan sosialis, yaitu: 1) Hubungan Kedaulatan, dan 2) hubungan kerja. Jika hubungan itu bersifat hubungan kedaulatan, maka memerlukan “Lembaga UUD”, sedangkan kalau hubungan itu hanya sekedar hubungan kerja maka melahirkan “Lembaga Negara”. Semua hubungan yang bersifat hubungan kedaulatan, harus dimuat dalam UUD, sedangkan hubungan yang bersifat hubungan kerja tidak mesti harus dimuat dalam UUD.

Menurut K.C. Wheare ada empat cara yang dapat dilakukan untuk mengubah UUD atau Konstitusi yaitu:

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*);
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*)

Menurut C.F Strong, Prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada beberapa macam cara, yakni :

- 1) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;

⁶⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni Matul, Op. Cit., Hlm. 75.

⁶⁶ Abdul Rasyid, *Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.*, Bandung: Cipta Aditya Baktim 2004, Hlm. 1-5.

Dapat terjadi melalui tiga kemungkinan: (1). Sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, disebut dengan kourum;⁶⁷ (2). Lembaga perwakilan rakyatnya harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilu; (3) Cara yang ketiga ini dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu yang berwenang mengubah konstitusi.

- 2) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum.

Secara garis besar prosedurnya sebagai berikut: Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga negara akan mengusulkan perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau publisitas. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau publisitas ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.

- 3) Perubahan konstitusi dan ini berlaku dalam negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian.

Cara ini berlaku pada negara serikat karena konstitusi negara mereka dianggap sebagai perjanjian antara negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagian besar negara-negara tersebut.

- 4) Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Apabila hendak mengubah UUD, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga negara khusus tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga negara khusus tersebut. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenang sampai selesai dengan sendirinya akan berakhir.

Menurut K.C. Wheare ada empat sasaran yang hendak dituju dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya antara lain :

1. Agar perubahan dilakukan dengan pertimbangan yang matang, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki)

⁶⁷ *Ibid.*, Hlm. 77.

2. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan;
3. Agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri;
4. Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaan dan jaminan.

Salah satu cara perubahan konstitusi dengan konvensi atau *convention of the constitution* sebagai aturan hukum kebiasaan mengenai hukum publik; hukum kebiasaan yang tidak tertulis di bidang ketatanegaraan. Dengan kata lain, konvensi ketatanegaraan adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktik hidup ketatanegaraan. Konvensi ketanegraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan, walaupun bukan hukum.

C. Kajian tentang Penafsiran Konstitusi

Menurut Jimly Asshidiqie, penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁶⁸ Sedangkan menurut Sudikno Martokusumo, penafsiran dapat diartikan sebagai salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.⁶⁹

Dapat disimpulkan penafsiran dibutuhkan dalam menyamakan pandangan terhadap kata-kata atau kalimat-kalimat yang multitafsir. Dalam ilmu hukum penafsiran digunakan sebagai metode penemuan hukum yang lazimnya disebut penafsiran hukum.

Dalam Penafsiran Hukum suatu negara yang menganut Eropa Kontinental (*civil law system*) yang mengutamakan undang-undang sebagai fondasi utama dalam beracara di bidang hukum, namun teks yang tertuang dalam hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan bersifat abstrak dan pasif. Peraturan perundang-undangan disebut abstrak sebab bersifat umum dan disebut pasif sebab tidak akan menimbulkan akibat hukum apabila tidak ada peristiwa konkret yang terjadi.⁷⁰ Sebagaimana dikemukakan oleh Achmad Ali : “Barang siapa yang mengatakan bahwa teks

⁶⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, Hlm. 273.

⁶⁹ Sudikno, Martokusumo, *Mengenal hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta:Liberty: 1995, Hlm. 154.

⁷⁰ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1933, Hlm. 112.

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

Hal ini pun selaras dengan apa yang dikatakan oleh A. Pitlo bahwa kata-kata apa pun tidak akan pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran⁷¹ Dengan demikian, pemikiran terkait penafsiran hukum saat ini merupakan bantahan terhadap pandangan *in Claris non est interpretation* sebagai pandangan yang telah lama dianut oleh sistem Eropa Kontinental (*Civil Law System*).

Hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim) juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang-Undang Dasar sebagaimana dikemukakan oleh K.C.Wheare, undang-undang dasar dapat diubah melalui: (i) *Formal amandemend*, (ii) *Judicial Interpretation*, dan (iii) *Constitutional usage and conventions*.⁷²

Pentingnya penafsiran hukum dalam ilmu hukum dan dampaknya yang dapat bersifat luas karena dapat menjadi sarana pengubah, penambah, atau pengurang makna konstitusi, mengharuskan penafsiran hukum dilakukan secara bijaksana dan mempertimbangkan berbagai faktor baik di dalam maupun dari luar hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, bila kita melakukan penafsiran hukum (tertulis) maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah meneliti apa niat (*intensi*) dari penyusunnya.⁷³ Cara melakukan penafsiran menurut Polak melalui: (i) materi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; (ii) tempat perkara diajukan; dan (iii) menurut zamannya.⁷⁴

Penafsiran Konstitusi, Penafsiran konstitusi muncul sebagai konsekuensi akan adanya kewenangan *constitutional review* yang umumnya dimiliki oleh lembaga peradilan.⁷⁵ Jon Ronald, salah seorang senator asal Amerika Serikat yang memiliki intensi yang tinggi terhadap hukum konstitusi telah mengemukakan prinsip-prinsip mengenai penafsiran konstitusi yang dibedakan menjadi 7 (tujuh) prinsip, yakni :⁷⁶

a. Tekstual

Penafsiran tekstual didasarkan pada kata-kata yang tertuang dalam peraturan tertulis jika kata-kata tersebut memiliki makna yang ambigu.

b. Historikal

⁷¹ Yance Arizona, *Loc. Cit.*

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

⁷³ R.M. Ananda B. Kusuma, “*Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita*”, Jurnal Konstitusi I, No, 3, 2005: 157.

⁷⁴ Utrecht, *Op.Cit.,...*, Hlm. 208-217.

⁷⁵ Arif hidayat, penemuan hukum melalui penafsiran hakim dalam putusan pengadilan, *pandecta* 8, no. 2, (juli, 2013), Hlm. 158-159.

⁷⁶ Jon Ronald, principle of constitutional interpretation, the constitutional society, diakses dari http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm, pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.01 Wib.

- Tidak didasarkan pada kata-kata yang terdapat dalam suatu perundang-undangan, melainkan didapat dari analisa sejarah perumusan naskah dan peraturan perundang-undangan.
- c. Fungsional
Didasarkan pada analisa struktur peraturan perundang-undangan dan bagaimana peraturan tersebut berfungsi secara koheren dan harmonis dalam suatu sistem.
 - d. Doktrinal
Didasarkan pada praktik atau pendapat dari praktisi atau ahli hukum, terutama dalam bidang legislatif, eksekutif, atau preseden yudisial, sesuai dengan doktrin *stare decisis* yang menganggap bahwa putusan pengadilan tidak menjadi saran, tetapi menjadi preseden yang bersifat normatif
 - e. Hati-hati
Didasarkan pada faktor-faktor eksternal dari suatu hukum atau kepentingan para pihak dalam suatu kasus, seperti definisi daripada kegiatan pemerintahan, pencegahan terhadap kemunculan kasus-kasus baru, atau pun respon terhadap tekanan politik.
 - f. *Equitable*
Didasarkan pada rasa keadilan, menyeimbangkan kepentingan para pihak, dan menentukan mana yang benar, mana yang salah, tanpa memperhatikan apa yang telah tercantum dalam suatu peraturan.
 - g. Natural
Didasarkan pada apa yang dibutuhkan atau ada dalam hukum alam, atau mungkin hukum netral manusia, juga pada apa yang mungkin terjadi secara fisik atau ekonomis dalam praktik, atau juga pada hal-hal yang mungkin terjadi.

D. Kajian tentang Kelembagaan Negara

Berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Guna memahami alat kelengkapan negara tersebut maka diharuskan untuk diketahui konsep dasar atau teori dasar yang berkedudukan sebagai *grand theory* dalam menganalisis sistem kelembagaan negara. Berdasarkan hal tersebut maka teori dasar yang paling tinggi yaitu teori negara hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*).

Secara umum pengertian dari negara hukum adalah negara yang berlandaskan hukum dan menjamin rasa keadilan. Rasa keadilan tersebut tercermin dari sikap para penguasa dalam menjaga stabilitas dan ketenteraman, maksudnya yaitu kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa haruslah berdasarkan hukum atau diatur

oleh hukum. Hal ini menjamin keadilan dan kebebasan dalam pergaulan kehidupan bagi warganya.

Dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat populer dengan penggunaan istilah “negara hukum”, yang merupakan terjemahan langsung dari istilah “*rechtsstaat*”. Dalam terminologi negara-negara di Eropa dan Amerika, untuk “negara hukum” menggunakan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda digunakan istilah *rechtsstaat*, sementara di Perancis memakai istilah *etat de droit*. Istilah *estado de derecho* dipakai di Spanyol, istilah *stato di diritto* digunakan di Italia. Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*⁷⁷.

Sebagaimana disebutkan oleh Sudargo Gautama, dalam kata-katanya “... dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *rule of law*”.⁷⁸

Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechts staat* dan *the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*)⁷⁹. Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*). Atas dasar pernyataan di atas maka tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) baik pada negara berbentuk kerajaan maupun Republik. Secara maknawi, tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Oleh sebab itu, negara berlandaskan hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.⁸⁰

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie menguraikan ada dua belas ciri penting dari negara hukum diantaranya adalah :

1. Supremasi hukum;
2. Persamaan dalam hukum;
3. Asas legalitas;
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ eksekutif yang independent;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Peradilan tata negara;
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis;
11. Sarana untuk mewujudkan tujuan negara; dan

⁷⁷ Allan R. Brewer – Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989, Hlm. 7.

⁷⁸ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983, Hlm. 3

⁷⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: FH UII Press, 2003, Hlm 11.

⁸⁰ Faisal A. Rani, Op., Cit., Hlm. 3.

12. Transparansi dan kontrol sosial.⁸¹

Berdasarkan unsur yang telah dipaparkan di atas, maka diketahui bahwa dalam sebuah Negara Hukum, dibutuhkan sebuah alat kelengkapan negara yang bergerak berdasarkan aturan hukum, sehingga tidak menimbulkan paradigma *machtstaat* atau negara dengan kekuasaan. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya⁸².

Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang⁸³.

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infrastruktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*Political Sovereignty*) dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara.⁸⁴

1. Teori Organ

Setiap negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antara organ negara yang satu dengan lainnya (*check and balances*). Menurut A. Hamid Attamimi, dalam buku Azyumardi Azra menyebutkan bahwa konstitusi

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Hlm 15.

⁸² *Ibid.*, Hlm. 17.

⁸³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, Hlm. 33.

⁸⁴ Kusnardi Muh. dan Bintan R. Saragih ; *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia, 1983, Hlm. 31.

adalah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.

Secara umum, konstitusi dapat dikatakan demokratis mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara yaitu salah satunya adanya pembagian kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan adanya kontrol serta keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan.⁸⁵ Pemahaman mengenai organ negara dikenal dengan *trias politica* yang berarti bahwa kekuasaan negara dilaksanakan oleh tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut diatur dan ditentukan kewenangannya oleh konstitusi.

Pada sistem ini terdapat 3 (tiga) macam cabang kekuasaan yang terpisah, yaitu eksekutif dijalankan oleh Presiden, legislatif dijalankan oleh DPR, dan yudikatif dijalankan oleh MA. Pada masa sekarang prinsip ini tidak lagi dianut, karena pada kenyataannya tugas dari lembaga legislatif membuat undang-undang, telah mengikutsertakan eksekutif dalam pembuatannya.

Sebaliknya pada bidang yudikatif, prinsip tersebut masih dianut, untuk menjamin kebebasan dan memberikan keputusan sesuai dengan prinsip negara hukum. Istilah pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari konsep *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* menurut pandangan Montesquieu, harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam organ-organ negara yang tidak saling mencampuri dan urusan organ negara lainnya⁸⁶. Selain konsep pemisahan kekuasaan juga dikenal dengan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Arthur Mass membagi pengertian pembagian kekuasaan dalam 2 (dua) pengertian yaitu:

1. *Capital division of power*, yang bersifat fungsional; dan
2. *Territorial division of power*, yang bersifat kewilayahan.

Hal ini dapat dibedakan penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam konteks yang berbeda, yaitu konteks hubungan kekuasaan secara vertikal dan secara horizontal. Dalam konteks vertikal, pembagian dan pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan pemerintah atasan dan pemerintah bawahan, seperti halnya negara federal atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagi negara kesatuan. Proses penyelenggaraan negara menurut UUD, maka harus dipahami tentang prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan dan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk

⁸⁵ Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, Hlm. 72.

⁸⁶ *Ibid.*, Hlm. 74

menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.⁸⁷

Miriam Budiardjo dalam bukunya mengatakan pengertian *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa⁸⁸. *Trias Politica* adalah pemisahan kekuasaan kepada tiga lembaga yang berbeda, yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Dimana tugas Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang, Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

Ajaran *Trias Politica* diajarkan oleh pemikir Inggris yaitu John Locke dan pemikir Perancis yaitu *de Montesquieu*. Menurut ajarannya tersebut:

- 1) Badan Legislatif, yaitu badan yang bertugas membentuk undang-undang;
- 2) Badan Eksekutif, yaitu badan yang bertugas melaksanakan undang-undang;
- 3) Badan Yudikatif, yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-undang, memeriksa dan mengadilinya⁸⁹.

Konsep *Trias Politica* (pembagian kekuasaan menjadi tiga) pertama kali dikemukakan oleh Jhon Lock dalam karyanya *Traties of Civil Government* (1690) dan kemudian oleh Baron Montesquieu (1748) dan *L'eprit des Lois* (1748). Konsep ini yang hingga kini masih berjalan di berbagai negara dunia.⁹⁰ Dalam hal pandangan para ahli tentulah berbeda, Jhon Lock memasukan kekuasaan Yudikatif ke dalam eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan merupakan suatu kekuasaan yang berdiri sendiri.

Adapun tiga jenis kekuasaan menurut Montesquieu adalah:

- 1) Kekuasaan yang bersifat mengatur, atau menentukan peraturan;
- 2) Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan; dan
- 3) Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan kekuasaan tersebut.

Tiga jenis kekuasaan itu harus didistribusikan adalah :

- 1) Kekuasaan yang bersifat mengatur adalah kekuasaan perundang-undangan diserahkan kepada organ Legislatif;

⁸⁷ Dahlan Thaib et., al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press,2001, Hlm. 29

⁸⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2005, Hlm. 152.

⁸⁹ *Ibid.* Hlm.152.

⁹⁰ Abu Bakar Elbyara, *Pengantar Ilmu Politik.*, Jember: Ar-Ruzz Media, 2010, Hlm.187

- 2) Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan diserahkan kepada organ Eksekutif;
- 3) Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan diserahkan kepada organ Yudikatif.

Dalam pelaksanaan trias politika di negara yang demokratis, masing-masing berjalan sesuai dengan tugas masing-masing kekuasaan. Namun pada kenyataannya, terkadang fungsi antar kekuasaan terjadi percampuran sehingga diperlukan adanya pemisahan kekuasaan atau disebut *Separation of Power*.

Pemisahan kekuasaan merupakan ide yang menghendaki baik organ, fungsi dan personal lembaga negara terpisah sama sekali. Setiap lembaga negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas, dan kewenangannya seperti yang ditentukan dalam ketentuan hukum. *Separation of Power* yang dimaksudkan oleh Montesquieu digunakan untuk mengukur demokrasi yang berlangsung di dalam suatu negara dan bukan diukur dengan trias politika yang ada. Pemisahan kekuasaan disini baik berupa organ maupun fungsi, dimana yang dimaksud dengan organ adalah “seseorang yang telah ada di dalam satu kekuasaan tidak boleh berada di kekuasaan lainnya”. Sedangkan pemisahan fungsi maksudnya adalah “satu badan hanya memiliki satu fungsi dan tidak boleh lebih”.

Dalam hal pemisahan kekuasaan ada kalanya diperlukan *check and balance* (pengawasan dan keseimbangan) di antara mereka, yaitu setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.⁹¹

Prinsip *check and balances*, memiliki berbagai macam variasi, misalnya:⁹²

- 1) *The four branches*: legislatif, eksekutif, yudikatif dan media. Media ini dianggap sebagai kekuatan demokratis keempat karena media memiliki kemampuan kontrol, memberikan informasi, dan transparansi terhadap perilaku dan kebijakan pemerintah maupun masyarakat.
- 2) Amerika Serikat, tingkat negara bagian (*state*) menganut *trias politica*, sedangkan tingkat *country*: Yudikatif (*district attorney*) dipilih, ada pemilihan atas *sherrif*, *school boards*, dan *park commissioners*.
- 3) Di Korea Selatan, dewan lokal tidak boleh intervensi eksekutif, dan kepala daerah memiliki hak veto.

⁹¹ *Ibid.*, Hlm. 189

⁹² Sukardja Ahmad, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyash*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, Hlm.129

- 4) Di Indonesia, *Trias Politica* tidak diterapkan secara utuh. Legislatif: DPR, Eksekutif: Presiden, dan Yudikatif: Mahkamah Agung (MA).

Ada kecenderungan untuk menafsirkan *Trias Politica* tidak lagi sebagai pemisah kekuasaan (*separation of powers*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of powers*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.⁹³ Ada bentuk tiga negara dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah yaitu:

- 1) Negara Kesatuan (*Unitary System*);
- 2) Negara Konfederasi (*Confederal System*); dan
- 3) Negara Federal (*Federal System*).

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan merupakan bentuk negara tempat wewenang legislatif dipusatkan dalam satu badan legislatif pusat atau nasional. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak ada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan desentralisasi), tetapi tetap saja kekuasaan tertinggi ada ditangan pemerintah pusat.⁹⁴

Dalam praktik ketatanegaraan dunia, tidak ada negara yang murni melaksanakan *Separation of Power* dengan tiga serangkai (*trias politica*). Bahkan Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *trias politica*. Dalam kenyataannya mempraktikkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan negara.

2. Pengertian Lembaga Negara

Istilah “lembaga-lembaga negara” tidak termuat dalam UUD 1945. Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pengawas Keuangan sebagai “alat-alat perlengkapan negara RIS” (Konstitusi RIS 1949 Bab III). UUDS 1950 juga menegaskan bahwa “alat-alat perlengkapan negara” mencakup Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (UUDS 1950 Pasal 4).

UUD 1945 pra-amandemen adalah “penyelenggara pemerintah negara” (Presiden), “penyelenggara negara” (MPR) atau “badan” (MPR dan DPA) (Penjelasan UUD 1945 pra amandemen), sedangkan dalam teks UUD 1945 digunakan istilah “badan negara” (Pasal II Aturan Peralihan).

⁹³ *Ibid.*, Hlm. 133

⁹⁴ Abu Bakar Elbyara, *Pengantar ... Op., Cit.*, Hlm. 212

Istilah lembaga-lembaga negara dikukuhkan penggunaannya dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1996 (Lihat TAP MPR Nomor VI/MPR/1976 dan TAP MPR Nomor III/MPR/1978). Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA). Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 24C tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi perubahan ketiga UUD 1945, salah satu kewenangan makhamah konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 24C (1) UUD 1945 menjelaskan untuk memutus sengketa kewenangannya antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD.⁹⁵

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (1997:979-58), kata “lembaga” dalam contoh frasa yaitu lembaga pemerintah yang diartikan “badan-badan pemerintah dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintah negara (khususnya dilingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif). Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwunata dkk. Kata organ “diartikan sebagai berikut: Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum selanjutnya negara dan badan pemerintah rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintah tinggi dan dewan pemerintah yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.⁹⁶

Maka dapat dikatakan secara *definitife*, alat-alat perlengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁹⁷

3. Macam-Macam Lembaga Negara

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ yang dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya dan adapula yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ baik nama maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sebenarnya yang disebut atau disebut-

⁹⁵ Firmansyah Arifin (et.al.), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, Hlm 2.

⁹⁶ *Ibid*, Hlm. 30.

⁹⁷ *Ibid*, Hlm. 30.

sebut dalam UUD 1945, terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga. Organ, jabatan atau lembaga-lembaga dimaksud adalah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Bab III;
2. Presiden Republik Indonesia; dan
3. Wakil Presiden Republik Indonesia, yang diatur dalam Bab III
4. Dewan Pertimbangan Presiden diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
5. Kementrian Negara diatur dalam Bab V;
6. Menteri Luar Negeri, Menteri dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai *triumpirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
8. Menteri Pertahanan sebagai *triumpirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
9. Duta yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).(2) dan (3) UUD 1945;
10. Konsul yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945
11. Pemerintah Daerah Provinsi diatur dalam BAB VI yang mencakup;
 - a. Gubernur/Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi);
12. Pemeritah Derah Kabupaten, yang mencakup;
 - a. Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten,dan;
 - b. Dewan Perwakilan Derah Kabupaten (DPRD Kabupaten);
13. Pemerintahan Daerah Kota yang mencakup;
 - a. Walikota/ Kepala Pemerintah Daerah Kota, dan;
 - b. Dewan Perwakilan Daerah Kota;
14. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
15. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Bab VIIA UUD 1945;
16. Komisi penyelenggara pemilihan umum yang oleh undang-undang dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Bab VII B dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.
17. Satu Bank Sentral yang diatur dalam Bab VIII UUD 1945 dan kemudian diatur dalam undang-undang;
18. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Bab VIIIA UUD 1945;
19. Mahkamah Agung (MA) diatur dalam Bab XIV UUD 1945;
20. Makhamah Konstitusi (MK) diatur dalam Bab XIV UUD 1945;
21. Komisi Yudisial diatur dalam Bab XIV UUD 1945;

22. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur dalam Bab XII UUD 1945;
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) diatur dalam Bab XII UUD 1945;
24. Angkatan Darat (TNI AD); yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
25. Angkatan Laut (TNI AL) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
26. Angkatan Udara (TNI AU) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
27. Satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945;
28. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.⁹⁸

Ke-34 lembaga tersebut di atas, setidaknya ada substansi kewenangannya belum ditentukan dalam UUD 1945, misalnya Bank Sentral. Dalam Pasal 23D UUD 1945 hanya ditentukan “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dalam undang-undang*”. Artinya kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Bahwa dalam UUD 1945 sama sekali belum memberikan kewenangan kepada Bank Sentral yang oleh undang-undang dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dan dari kewenangan Bank Sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, walaupun independensinya masih harus diatur dalam undang-undang.

Berbeda dengan Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (*independent*). Diantara 34 organ atau lembaga tersebut di atas, yang sama sekali tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah: Duta; Konsul; Angkatan darat; Angkatan Laut; dan Angkatan Udara.

Organ atau lembaga selain Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum dan kelima organ yang disebut terakhir ini, pada umumnya disebut dengan tegas nama dan kewenangannya dalam UUD 1945. Oleh karena itu, dengan ikut memperhitungkan Komisi Pemilihan

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, “*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*”. Seminar Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia, Jakarta, 7 september 2004, Hlm. 99-103.

Umum dan Bank Sentral, maka dapat dikatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat 28 lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Selain itu dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 ditentukan ‘badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang’. Yang dimaksud badan-badan lain adalah Kejaksaan Agung, sebagaimana sejarah dan latar belakang perumusan Pasal 24 ayat (3). Walaupun Kejaksaan Agung tidak disebut secara tegas tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kejaksaan Agung tidak disebut secara tegas tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kejaksaan Agung dalam sistem peradilan terpadu dan prinsip negara hukum yang demokratis sama pentingnya dengan (*constitutional importance*) dengan Kepolisian Negara (Pasal 30 UUD 1945).⁹⁹

E. Kajian tentang Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara.¹⁰⁰ Tanpa kedaulatan, apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa.¹⁰¹ Konsep kedaulatan menurut Jean Bodin jika diuraikan meliputi tiga unsur sebagai berikut:¹⁰²

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

Merujuk pada pengertian tersebut, kedaulatan jelas merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan memiliki dua aspek, yaitu *internal sovereignty* (kedaulatan ke dalam) dan *external sovereignty* (kedaulatan ke luar).¹⁰³ Kedaulatan ke dalam mengandung arti supermasi tertinggi suatu orang atau kelompok orang sesuai atau dalam suatu wilayah yang meliputi yuridikisinya, Artinya, tidak ada yang lebih tinggi dalam negara kecuali sesuatu tersebut.¹⁰⁴

Menurut Jean Bodin, pemilik kedaulatan ke dalam adalah negara, sedangkan kedaulatan keluar merupakan *absolute independence* suatu negara terhadap negara lainnya. Dalam pengertian ini, konsep kedaulatan negara merupakan objek kajian hukum internasional. Dalam merumuskan teori

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, Hlm. 104-105.

¹⁰⁰ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000, Hlm. 6.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan...., Op.Cit....*, Hlm. 122.

¹⁰² *Ibid.*, Hlm. 126.

¹⁰³ C.F. Strong, *Op. cit.*, Hlm. 80.

¹⁰⁴ Riri, Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, Hlm. 30.

legitimasi kekuasaan, menurut Soehino dalam Ilmu Negara, terdapat tiga permasalahan:

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

Johanes Althusius (kaum *monarkomaken*) tidak lagi mendasarkan kekuasaan raja itu atas hak kehendak Tuhan, tetapi atas kekuasaan rakyat, kekuasaan yang ada pada rakyat itu diperoleh dari suatu hukum yang tidak tertulis, yang disebut hukum alam kodrat. Dan rakyat menyerahkan kekuasaannya itu kepada raja dalam suatu perjanjian yang disebut perjanjian penundukan.¹⁰⁵

Menurut Immanuel Kant mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya¹⁰⁶ kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang merupakan penjelasan dari kehendak rakyat¹⁰⁷ Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Oleh karena itu, pada prinsipnya kedaulatan rakyat adalah cara atau sistem tentang pemecahan suatu persoalan menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Menurut Jimly Asshiddiqie, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi perlu dilaksanakan melalui prosedur perwakilan.¹⁰⁸ Gagasan tersebutlah yang melahirkan kelembagaan parlemen atau perwakilan dalam sebuah sistem pemerintah.

F. Kajian tentang Badan Perwakilan Rakyat

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, terdapat sejumlah pakar yang menyampaikan pendapat ataupun pandangannya tentang perwakilan. Logeman misalnya, menyebutkan bahwa badan perwakilan rakyat dan para pemilih merupakan jabatan. Badan perwakilan merupakan jabatan yang bersifat ganda atau jamak (*samengestelde ambt*).¹⁰⁹

Logeman menggunakan kata perwakilan dalam arti hukum perdata; orang yang menduduki atau mengemban suatu jabatan adalah perwakilan dari jabatan itu. Tidak ada uraiannya hubungan antara wakil dan yang diwakili. Bagi Logeman, para pemilih dan dan pemilihan umum memilih para wakil rakyat, dan kemudian wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat. Dengan demikian, hubungan antara pemilih dengan wakilnya seolah-olah hanya ada pada waktu pemilihan umum saja.¹¹⁰

Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil

¹⁰⁵ *Ibid.*, Hlm 159.

¹⁰⁶ Immanuel Kant dalam Soehino, *Op.Cit.*, Hlm. 161.

¹⁰⁷ *Ibid.* 161

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 142.

¹⁰⁹ Logeman, *Over de Theori van een Steling Staatrecht, dialihbahasakan oleh Makkatutu dan pangkarejo ke dalam judul tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta:Ichtiar Baru van Hoeve, 1975, Hlm 105.

¹¹⁰ I Gede Pantja Astawa, *Op.Cit.*, Hlm.98.

memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.¹¹¹ Lebih lanjut Sanit mengatakan perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan baik yang diperuntukan bagi, maupun yang mengatasmakan pihak lain. Artinya yang menjadi fokus perhatian dalam hal perwakilan di sini adalah hal-hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik.

Kata “Perwakilan” (*representation*) adalah konsep seorang atau suatu kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa itu anggota dewan perwakilan rakyat, pada umumnya melalui partai politik. Hal itu dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).¹¹²

Perwakilan politik bagi beberapa kalangan dirasakan sebagai pengabdian terhadap kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat, oleh karena itu beberapa negara mencoba mengatasi persoalan tersebut dengan cara mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang memerlukan perlindungan khusus. Seperti India mengangkat beberapa wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota Majelis Rendah, sementara golongan kesasteraan, kebudayaan, pekerja sosial diangkat sebagai anggota Majelis Tinggi. Di Indonesia asas perwakilan fungsional dikenal di samping asas perwakilan politik. Pemilu tahun 1971 diselenggarakan dengan mengikutsertakan baik partai-partai politik maupun golongan fungsional. Pengangkatan dari golongan-golongan fungsional tersebut sebagai alternatif atas kelemahan dari perwakilan politik.¹¹³

Konsep lain adalah perwakilan dirumuskan sebagai satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yaitu antara wakil dan orang yang diwakili (terwakili), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.¹¹⁴ menurut I Gade Pantja Astawa,¹¹⁵ sering timbul persoalan yang merupakan problematik lain dalam teori perwakilan, yakni apakah seseorang tersebut sekedar “utusan” ataukah sebagai seorang “wakil”. Jika sebagai seorang utusan, maka seorang anggota badan perwakilan dengan sendirinya harus tunduk pada kehendak dari kelompok yang mengutuskannya. Sebaliknya, jika seorang wakil, maka ia haruslah dapat memutuskannya sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu bagi mereka yang mewakilinya.

Ada dua teori klasik tentang hakikat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.¹¹⁶ Dalam teori

¹¹¹ Arbi Sanit, *Op.Cit...*, Hlm.1

¹¹² Mariam Budiarto, *Op.Cit...*, Hlm.175.

¹¹³ *Ibid.*, Hlm.176-177.

¹¹⁴ Riswandha Imawan, *Profil Legislator di Masa Depan, dalam Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong, (ed) Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta:Rajawali Press, AIPI, 1993, Hlm.75).

¹¹⁵ I Gade Pantja Astawa, *Op.Cit...*, Hlm.95)

¹¹⁶ Terpetik dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000, Hlm.2.

mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus-menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa bergantung atau terikat secara ketat oleh terwakili menurut teori ini, si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.¹¹⁷

Dalam hubungan wakil dan yang diwakili ini, Riswandha Imawan dengan mengutip Abcaria mengemukakan adanya empat tipe hubungan yang bisa terjadi:

- a. Wakil sebagai wakil; dalam tipe ini, wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya;
- b. Wakil sebagai utusan; dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili, sesuai dengan mandat yang diberikannya.
- c. Wakil sebagai politik; dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
- d. Wakil sebagai partisan; dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya, wakil akan lepas hubungannya dengan memilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai wakil hanya terikat kepada partai atau organisasinya yang mencalonkannya.¹¹⁸

Kalau dilihat dari perspektif keterikatan antara mewakili dan diwakili maka tipe wakil utusan yang paling tepat digunakan dalam perwakilan politik. Sedangkan tipe wakil partisan adalah yang paling tidak tepat karena kesetiaan lebih dititikberatkan pada organisasi dibandingkan dengan rakyat.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan. Gagasan awal terbentuknya badan perwakilan rakyat adalah ketika tidak dimungkinkannya pengambilan keputusan yang berkaitan dengan persoalan rakyat dalam sebuah negara yang mempunyai jumlah penduduk banyak dan letak geografis negara yang luas, sehingga muncul pemikiran agar diwakilkan kepada sejumlah orang melalui lembaga yang dibentuk lalu disebutlah lembaga tersebut sebagai lembaga (badan) perwakilan rakyat.

International Commission of Jurist merumuskan sistem politik yang demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintah dimana hak untuk membuat

¹¹⁷ *Ibid.*, Hlm.2.

¹¹⁸ Riswandha Imawan, *Peningkatan Peran Legislatif DPR, Seminar Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 5 Juli 1992.

keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.¹¹⁹

Dalam sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.¹²⁰

Secara fungsional, perwakilan (politik) yang berlatu dalam sistem ketatanegaraan tidaklah terpisah dengan lembaga perwakilan sebagai suatu lembaga yang dibangun sebagai fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat ke dalam bentuk suatu aspek lembaga dan pemerintahan.¹²¹ Dalam pengertian perwakilan (politik) tercakup pengertian *lembaga perwakilan* dan *proses perwakilan*. Lembaga perwakilan merupakan wadah terhimpunnya para wakil rakyat, sedangkan proses perwakilan adalah interaksi antara wakil rakyat dan rakyat termasuk didalamnya adalah proses pembentukan lembaga/badan perwakilan rakyat. Dengan perwakilan itulah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat dilaksanakan.¹²²

Lembaga Perwakilan Rakyat, seperti yang tersebut dalam kepustakaan mempunyai dua pandangan terminologi yang berbeda, yaitu parlemen (*parliament*) atau legislatif (*legislative*).¹²³ Kedua terminologi itu sebetulnya mempunyai konotasi yang sama, yaitu sebagai tempat para wakil rakyat yang menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat. Perbedaannya hanya terletak pada pemakaian terminologinya yang digandengkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara.¹²⁴ Negara yang menganut sistem pemerintahannya parlementer lembaga perwakilan rakyatnya disebut parlemen sedangkan negara yang sistem pemerintahannya presidensiil disebut legislatif.

Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal dengan adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai dua fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Oleh karena itu, dalam literatur ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.¹²⁵

¹¹⁹ PSHK, Semua Harus Terwakili; *Studi Mengenai reposisi MPR,DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: PHSK, 2000, Hlm.339-340

¹²⁰ *Ibid.*, Hlm 340

¹²¹ Arbi Sanit, *Op.Cit.*, Hlm.1.

¹²² I Gde Pantja Astawa, *Op.,cit.*, Hlm.17.

¹²³ I Gde Pantja Astawa, *Ibid.*, Hlm.105.

¹²⁴ *Ibid.*, Hlm.05

¹²⁵ jimly Asshiddiqie, *Op.cit* 122., hlm 33.

Menurut I Gede Pantja Astawa¹²⁶ perbincangan teoritik tentang sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat (Parlemen). Untuk itu dikenal sistem perwakilan satu kamar (*Unikameral*), dua kamar (*Bikameral*), dan Tiga Kamar (*Threecammeral/Multy Cameral*), meskipun sistem yang terakhir ini nyaris tidak lagi dijumpai sekarang yang pertama, yaitu perwakilan satu kamar adalah sistem perwakilan dimana struktur organisasi yang ada dalam badan perwakilan rakyat (Parlemen) hanya terdapat satu badan atau satu kamar saja. Sedangkan pada sistem perwakilan dua kamar, struktur organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat, terdiri dari dua badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Demikian pula halnya dengan sistem tiga kamar, dijumpai dalam struktur organisasinya dengan badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing.

Sistem *Tricameral* atau Sistem perwakilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur, organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem tiga kamar, adalah struktur organisasi tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing, dan sama-sama memiliki posisi dan fungsi yang setara. Dalam praktik sistem ini nyaris tidak ditemui. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengindikasikan kepada bentuk sistem *trikameralisme*. Hal ini tampak adanya tiga bentuk lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan MPR) yang masing-masing memiliki tugas, wewenang, dan fungsi masing-masing. Menurut jimly Asshiddiqie, setelah perubahan keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sebagai sistem *unicameral* atau *bicameral*, melainkan sistem tiga kamar (*tricameralisme*), dasar-dasar yang mendukung bahwa menganut sistem parlemen tiga kamar adalah sebagai berikut:¹²⁷

1. Susunan anggota MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representaion*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representation*).

¹²⁶ I Gede Pantja Astawa, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan menurut UUD 1945, seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD RI Provinsi Jawa Barat yang diadakan oleh Universitas Pasundan bekerja sama dengan Sekretariat Anggota DPD Provinsi Jawa Barat*, 19 November 2005, Bandung, Hlm 1.

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Ham*, 2003, Hlm 7-9.

2. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai "*supreme body*" yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol sehingga kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. Sebelum diadakan perubahan UUD, MPR memiliki enam kewenangan, yaitu: a) menetapkan UUD dan mengubah UUD; b) menetapkan GBHN; c) memilih Presiden dan Wakil Presiden; d) meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden, dimana setelah diadakan perubahan UUD 1945, kewenangan MPR berubah menjadi: a) Menetapkan UUD dan/atau perubahan UUD; b) melantik Presiden dan Wakil Presiden; c) memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden; d) menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.
3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. Dengan perubahan ini UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.
4. Diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan Presidensiil dalam UUD 1945. Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi juga langsung kepada rakyat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu sepanjang menyangkut fungsi legislatif, dilakukan oleh MPR yang terdiri atas dua kamar dewan, sedangkan dalam badan eksklusif dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu paket kepemimpinan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat.

G. Sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia

Pra Kemerdekaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dilontarkan oleh Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Soepomo juga mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah "Badan Permusyawaratan" pada dasar Indonesia merdeka. Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti pada negara-negara Barat, tetapi berdasar pada kekeluargaan. Kekeluargaan

yang dimaksudkan Soepomo yakni bahwa warganegara merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pemegang kekuasaan di dalam negara atau dengan istilah "*manunggale kawulo gusti*". Warga negara tidak dalam kedudukan bertanya apa hak saya dengan adanya negara tetapi yang harus selalu ditanyakan adalah apa kewajiban saya terhadap negara. Dalam konstruksi yang demikian diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara akan diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa, dan badan permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat yang paling berperan dalam hal ini, sedangkan kepala negara akan senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.¹²⁸

Dalam sidang kedua BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presiden pun bertanggung jawab kepada Majelis ini.¹²⁹

Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden. Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.¹³⁰

Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, Sidang PPKI saat itu mengesahkan agenda pokok ketatanegaraan Indonesia merdeka salah satunya menetapkan UUD 1945 yang menjadi *staats fundamental norm* yaitu hukum dasar yang mengatur tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Substansi UUD 1945 mengatur mengenai enam lembaga negara yang fundamental sebagai pilar utama dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Lembaga yang dimaksud yaitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

¹²⁸ Samsul Wahidinm "MPR RI dari Masa ke Masa", Jakarta, Bina Aksara, 1986.

¹²⁹ Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202.

¹³⁰ Widyati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR". Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum.

Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Dengan adanya KNIP, maka berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, “bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.” Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD 1945, sejarah terbentuknya lembaga MPR dimulai, yaitu terbentuknya KNIP sebagai embrio MPR.¹³¹

Periode Konstitusi RIS, sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949. Di dalam Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi). Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945, yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah secepat-cepatnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.

Periode UUDS 1950, Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan¹³² Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.¹³³

Masa Kembali ke UUD Lama, saat dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan

¹³¹ *Ibid.*,

¹³² *Ibid.*,

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006.

Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.¹³⁴

Pada masa ini, Presiden menetapkan bahwa anggota MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong, utusan daerah, dan utusan golongan. Adapun utusan daerah diajukan calonnya oleh DPRD dan apabila dalam daerah tersebut belum ada DPRD maka diajukan oleh Kepala Daerah.¹³⁵ Adapun Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.¹³⁶

Periode Orde Baru, Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.¹³⁷

Menyadari penyimpangan-penyimpangan UUD 1945 oleh lembaga-lembaga kenegaraan di atas, maka MPRS masa Orde Baru telah mulai menempatkan Majelis sebagai suatu lembaga negara yang tertinggi, dengan melaksanakan kewenangan-kewenangan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Tetapi seluruh anggota MPRS adalah hasil pengangkatan, penunjukan Presiden sendiri. Di samping itu DPR-GR Orde Baru pernah *infunctie*, tidak berfungsi karena beku, selama waktu hampir setahun. Hal ini jika diperhatikan pada saat anggota DPR-GR telah berhenti sejak tanggal 28 Oktober 1971, saat dilantiknya anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum. Dengan demikian otomatis berhentilah 414 orang dari 828 anggota MPRS. Menurut UUD 1945, anggota DPR merangkap anggota MPR. Dengan hilangnya separuh anggota MPRS, berarti praktis anggota MPRS pun tidak mungkin bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dilihat dari sudut materi ketatanegaraan maka MPRS sebagai Lembaga Tertinggi Negara telah bubar, akibatnya vakum hingga tanggal 1 Oktober 1972, saat dilantiknya anggota MPR RI hasil Pemilihan Umum. Memang secara formal, MPRS belum bubar berdasarkan Tap MPRS Nomor XIII/MPRS/1968, tetapi dalam arti materi Majelis itu tidak berfungsi lagi. Walaupun MPRS itu bersifat sementara, akan tetapi pada hakikatnya ia adalah sama dengan

¹³⁴ Widayati, “Rekonstruksi kelembagaan MPR”. Perkembangan Epistemologi Ilmu Hukum

¹³⁵ Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1997.

¹³⁶ *Ibid.*,

¹³⁷ Widayati, “Rekonstruksi Kelembagaan MPR”. Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum

MPR yang dimaksudkan UUD 1945 serta menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan UUD 1945.¹³⁸

Pada masa orde baru, posisi ketatanegaraan MPR memang kokoh secara konstitusional, namun tidak secara praktik. Hal ini dikarenakan meskipun MPR diakui sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sehingga merupakan lembaga tertinggi negara, namun Belum pernah anggota Majelis sebagai Lembaga Tertinggi Negara meminta dan menilai penanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, padahal MPR berwenang untuk itu.” Hal ini menunjukkan bagaimana MPR sangat kuat secara konstitusional namun secara praktik ciut di hadapan eksekutif. Meskipun MPR merupakan lembaga yang dilahirkan oleh konstitusi, namun MPR seakan-akan berada pada posisi yang lebih tinggi daripada konstitusi. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa: ”Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas”. Sejalan dengan itu, dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, menyatakan; “Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan Rakyat.” Kemudian Predikat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara semakin dikukuhkan Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara¹³⁹

Dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar dari pada haluan negara, dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara ini pemerintahan dijalankan. Garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.¹⁴⁰

Periode Reformasi, pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan

¹³⁸ Nazariyah, “Penguatan Peran Majelis Rakyat Dalam Stuktur Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Hukum dan Pembangunan 47 No. 1 2017.

¹³⁹ *Ibid.*,

¹⁴⁰ Priyanto, Anang, *Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia*.

serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.

Periode sekarang (UUD 1945 Setelah Amandemen) keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

BAB III

METODE PENELITIAN

Kata metodologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* (Latin: *methjodus*) dan *logos*. *Methodos* adalah sebuah upaya atau usaha untuk mencari pengetahuan dan sebuah proses mengenai “*how to conduct such research activities*”.¹⁴¹ Sementara kata penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris “*research*”, pada hakikatnya merupakan sebuah upaya pencarian. Lewat penelitian (*research*) manusia mencari (*research*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar, yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan suatu masalah. Dan fungsi dari penelitian adalah mendapatkan kebenaran, namun yang menjadi pertanyaan, “apakah Kebenaran itu?” kebenaran dalam hal penelitian untuk mengetahui temuan-temuan baru bukan kebenaran secara religious dan metafisis, melainkan dari segi epistemologi yang dalam hal ini melalui pengetahuan dan logos yang artinya diskursus atau teori.¹⁴² Metode merupakan suatu bentuk atau cara yang dipergunakan dalam pelaksanaan suatu penelitian guna mendapatkan, mengolah dan menyimpulkan data yang dapat memecahkan suatu permasalahan.¹⁴³ Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Secara sederhana, maka metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, serta seni yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.¹⁴⁴

Tujuan dari penelitian ini adalah ditemukannya suatu kebenaran tentang objek yang diteliti. Lalu, menggambarkan dan menguji suatu kebenaran tersebut dengan ilmu pengetahuan. Dan untuk mengetahui Penjabarkan pendapat yang nantinya akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam rekomendasi mengenai upaya membangun sistem hukum Indonesia. Agar nantinya dapat memberikan bahan masukan yang terukur dan bersifat objektif yang akan dihimpun dalam pokok-pokok permasalahan tentang status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Dimana dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar pada implementasinya akan membawa dampak perubahan kepada kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Yang akan dijabarkan dalam Naskah Akademik ini.

A. Jenis Penelitian

Dalam Penyusunan Naskah Akademik tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu suatu

¹⁴¹ *Encyclopedia Winkler Prins*, Third ed., hlm. 603 dalam Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Penerbit Alumni, 1994, Hlm. 105-106.

¹⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm.20.

¹⁴³ Bambang Sunggono, *Metodologi Peeltia Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers ,2003, Cetakan kelima, Hlm. 25.

¹⁴⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Sinar Grafika, 2011, Cetakan ketiga, Hlm.17.

kegiatan penelitian hukum yang terdiri dari beberapa langkah. Langkah tersebut mencakup identifikasi permasalahan dan menetapkan permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder, maupun tersier serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan dalam penelitian ini yang berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.¹⁴⁵ Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas hukum, sistematis hukum, sinkronisasi hukum, baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum dan sejarah¹⁴⁶. Sifat penelitian dalam penelitian hukum ini adalah Penelitian Preskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan cara untuk mengatasi suatu masalah.¹⁴⁷ Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan Perundang-undangan putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara dan diskusi.¹⁴⁸

Oleh karena tujuan penelitian hukum normatif ini di tujukan untuk mendapat suatu hukum objektif (norma hukum), maka akan diadakan penelitian terhadap suatu permasalahan hukum dalam hal ini adalah identifikasi permasalahan terkait dengan penguatan status hukum terhadap ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum di Indonesia.

Metode ini digunakan untuk penelitian terhadap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan amandemen Undang-Undang NRI 1945 mengenai penguatan status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dalam sistem hukum di Indonesia dan bahan yang digunakan sebagai objek penelitian menggunakan bahan hukum primer sebagai hukum utama yang terdiri dari norma dasar atau kaidah, ketentuan atau peraturan dasar serta peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain bahan hukum primer, dalam penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini, hasil-hasil penelitian dari kalangan hukum dapat berupa hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya dan bahan hukum tersier berupa kamus, ensiklopedia. Cara berpikir yang digunakan dalam naskah akademik merupakan pikiran dengan metode deduktif karena melakukan pendekatan dari undang-undang yang umum.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan mengacu pada jenis penelitian itu sendiri, dimana dalam naskah akademik Naskah Akademik tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam

¹⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Cetakan Ketiga), UI Press, 1986, Hlm.51.

¹⁴⁶ Soejano Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persado, 2007, Hlm.13-14.

¹⁴⁷ Sunaryanti hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Abad ke-20*, Bandung:Alumni, 2006, Hlm.105.

¹⁴⁸ Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sistem Hukum Indonesia menggunakan jenis penelitian normatif, di dalam penelitian ini terdapat beberapa pendekatan yang dari hasil pendekatan tersebut akan mendapatkan informasi dari hasil telaah yang merupakan argumentasi untuk memecahkan isu yang dihadapi.

Pendekatan yang digunakan dalam naskah akademik ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*Satute approach*) dengan dilakukannya penelaahan terhadap semua perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu yang dihadapi dalam penelitian ini yaitu mengenai penguatan status hukum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR. Dalam penelitian ini bukan hanya pada penglihatan terhadap bentuk peraturan perundang-undangan saja. Namun juga menelaah secara detail dan seksama materi muatan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Tidak hanya pendekatan perundang-undangan saja namun penulis juga dalam penelitian ini menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang dipelajari.¹⁴⁹

Pendekatan konseptual, (*konseptual approach*), pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, dan doktrin yang dari pemahaman tersebut dapat membimbing peneliti untuk mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan hukum yang dikaji. Dan juga menggunakan pendekatan perbandingan yaitu pendekatan dengan perbandingan hukum dalam hal ini merupakan suatu studi mengenai hubungan sistem hukum antara peraturan hukum lebih dari satu sistem hukum dalam konteks hubungan historis. Perbandingan hukum juga meliputi tentang sifat-sifat hukum dan perkembangan hukum.¹⁵⁰

C. Jenis dan Sumber Data

Data dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keterangan atau bahan nyata yang dapat dijadikan dasar kajian (analisis atau kesimpulan)¹⁵¹. Dalam penelitian, jenis data dibedakan menjadi dua diantaranya :¹⁵²

- 1) Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama
- 2) Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.

¹⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, Hlm.134

¹⁵⁰ Dyah Oktorinasusanti dan Aan Afendi, *Penelitian Hukum (Legal Resarch)*, Jakarta : Sinar grafika, 2014, Hlm.131-132

¹⁵¹ Meitry Taqdir Qodratillah, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan 2011, hlm. 87.

¹⁵² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, Hlm.30.

Jenis dan Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang menjadi sumber data pokok dalam penelitian ini yang diperoleh dari berbagai sumber sehingga akan memperjelas hasil penelitian. Dimana Sumber data sekunder tersebut mencakup data kepustakaan, jurnal-jurnal, karya ilmiah, artikel-artikel serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Dalam penelitian hukum data sekunder disebut sebagai bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum karena tanpa bahan hukum tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian ini mengenai penguatan status MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia maka digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian dalam naskah akademik ini.¹⁵³

Data sekunder tersebut meliputi beberapa bahan hukum, diantaranya :

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri Norma atau Kaidah dasar, Peraturan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan diantaranya adalah :
 - a. UUD NRI Tahun 1945;
 - b. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang peninjauan materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002;
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - d. Dan peraturan perundangan lainnya.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi mengenai hukum yang bukan dokumen resmi, meliputi buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan, yang digunakan untuk petunjuk kearah penelitian yang dituju.¹⁵⁴ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku tentang masalah ketatanegaraan, MPR, Ketetapan MPRS Ketetapan MPR dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, Konstitusi dan perubahan Konstitusi, Naskah akademik dan artikel serta jurnal tentang kewenangan MPR dan upaya memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Artikel dan bentuk tulisan lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian.

¹⁵³ Dyah Oktorinasanti dan Aan Afendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta : Sinar grafika, 2014, Hlm.52

¹⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm.195.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia dan halaman internet yang berkaitan dengan penelitian.¹⁵⁵

D. Metode Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian, pengumpulan data merupakan hal yang penting Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berdasarkan pada sumber data yang digunakan. Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Sehingga teknik pengumpulan data yang digunakan sepenuhnya menggunakan data kepustakaan (*Libery Riset*) yaitu dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet) untuk memperoleh informasi yang akurat tentang masalah dalam penelitian ini.

E. Metode Analisis Data

Berdasarkan jenis penelitian ini yaitu penelitian normatif maka data sekunder dari ketiga bahan hukum yaitu bahan hukum primer, sekunder serta tersier yang sudah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif normatif yaitu dengan menjabarkan dan menafsirkan data yang akan disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan-peraturan lainnya dan hasil penelitian disusun dalam naskah akademik disajikan secara deskriptif. Selanjutnya, Ronny Hanitijo menyebutkan bahwa:¹⁵⁶

“Metode ini dapat dikatakan normatif karena penelitian ini bertolak dari peraturan-peraturan hukum yang ada sehingga merupakan norma hukum positif. Data yang diperoleh kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu dengan menjabarkan dan menafsirkan data berdasarkan doktrin hukum yang relevan dengan pokok permasalahan, sehingga tidak menggunakan rumus-rumus atau angka-angka. Jadi maksud dari metode normatif kualitatif yaitu penjabaran dan pembahasan terhadap hasil penelitian yang didasarkan pada norma atau kaidah-kaidah hukum maupun doktrin hukum yang relevan dengan pokok permasalahan.”

¹⁵⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, Hlm.32.

¹⁵⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992

BAB IV PEMBAHASAN

A. Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, yang Mendasari Perlunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

1. Landasan Filosofis

Pancasila lahir dari semangat nasionalisme dari para pemuda yang menghasilkan lima nilai luhur yang disebut pancasila. Pancasila menjelaskan pandangan hidup bangsa Indonesia tentang hubungan manusia dan tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta, esensinya keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta. Nilai-nilai luhur yang dimaksud merupakan suatu tolak ukur kebaikan yang berkenaan dengan hal-hal yang bersifat mendasar dan abadi dalam hidup manusia, seperti cita-cita yang hendak dicapainya dalam hidup manusia.¹⁵⁷ Pandangan hidup yang terdiri atas nilai-nilai luhur tersebut adalah suatu wawasan yang menyeluruh terhadap kehidupan itu sendiri yang berfungsi sebagai kerangka acuan baik untuk menata kehidupan diri pribadi maupun dalam interaksi antar manusia dalam masyarakat alam sekitarnya.¹⁵⁸

Pancasila sebagai dasar negara mempunyai arti penting sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi dasar baik hukum tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Menurut Rudolf Stammler, bahwa cita hukum ialah konstruksi berpikir yang merupakan suatu keharusan untuk mengarahkan hukum kepada suatu cita-cita yang diinginkan masyarakat.¹⁵⁹ Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamental Norm* maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Kedudukan dari Pancasila yang merupakan *staatsfundamental norm* menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.¹⁶⁰ Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia memiliki sifat yang tetap, kuat dan tidak bisa dirubah siapapun. Mengubah Pancasila berarti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) dan dapat dipergunakan sebagai paradigma landasan pembuatan

¹⁵⁷ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2014, Hlm. 102.

¹⁵⁸ Kaelan *Ibid.*,

¹⁵⁹ Kaelan, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (kajian filosofi-yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2017, Hlm. 37.

¹⁶⁰ Lihat Pasal 2 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kebijakan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi dan politik.¹⁶¹

Dalam melakukan amandemen UUD NRI 1945 didasarkan pada landasan filosofis agar perubahan yang dilakukan senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Rumusan nilai-nilai Pancasila tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi (*Grundnorm*) dan harus dicantumkan pada batang tubuh UUD NRI 1945. Maka dapat disimpulkan UUD NRI 1945 bukan hanya sekedar peraturan tertinggi tetapi juga mengandung norma fundamental dan cita-cita filosofis masyarakat Indonesia. Oleh karena untuk melakukan perubahan harus didasarkan pada nilai-nilai filosofis yang dianut bangsa Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dilakukan sebanyak empat kali telah mempengaruhi secara substansial dan telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Aturan dasar atau yang disebut dengan konstitusi ini, pada hakikatnya merupakan landasan eksistensi suatu ketatanegaraan sebagai organisasi kekuasaan, pembagian, dan pembatasan kekuasaan. Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, sistem hukum yang berlaku tidak segera mengalami perubahan. Untuk mengatasi agar tidak terjadi situasi tersebut, maka undang-undang maupun peraturan-peraturan yang ada sebelum kita merdeka tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶²

Alinea pertama dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi :

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”

Dalam alinea pertama Pembukaan UUD 1945, pernyataan kemerdekaan bukan hanya untuk bangsa Indonesia, tetapi semua bangsa yang ada di dunia. Penjajahan yang dilakukan oleh bangsa manapun harus dihapuskan. Hal itu berarti, prinsip kemerdekaan merupakan prinsip yang ditegakan oleh nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai keadilan. Manusia, derajat, dan martabatnya berada pada substansi nilai-nilai humanitasnya, sedangkan nilai-nilai humanitas harus diwujudkan oleh hak yang paling utama, yakni kemerdekaan¹⁶³.

Alinea kedua yang berbunyi:

“Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan

¹⁶¹ Maruar Siahaan, *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, Hlm. 592.

¹⁶² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia, 2007. Hal. 9.

¹⁶³ Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung 2009, Hlm.201.

rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”.

Dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 memberikan penjelasan tentang berbagai upaya dan usaha yang keras dan bahwa kemerdekaan harus diperjuangkan dengan berbagai gerakan. Setiap perjuangan dan pergerakan menanggung risiko yang berat, besar, dan menyedihkan. Harta dan nyawa dikorbankan untuk meraih kebahagiaan bagi rakyat. Oleh karena itu, Indonesia bukan bangsa yang mengemis ingin dimerdekakan oleh Belanda atau Jepang, Bangsa Indonesia berjuang mati-matian merebut kehormatan dan harga diri yang terinjak-injak oleh penjajah. Dengan perjuangan itulah, pintu gerbang kemerdekaan pun diperoleh oleh bangsa Indonesia.¹⁶⁴

Alinea ketiga yang berbunyi:

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

Alinea ketiga menunjukkan bahwa rakyat Indonesia adalah rakyat yang taat dengan makna-makna ketuhanan. Perjuangan dan pengorbanan adalah ikhtisar untuk memperoleh kemerdekaan, tetapi kesadaran ilahi tetap di nomor satukan. Oleh karena itu, Kemerdekaan adalah rahmat dari Allah, karena kekuatan rakyat berasal dari Allah yang Maha kuasa. Kesadaran teologis bangsa Indonesia tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ketiga menjadi pemicu utama tentang keyakinan bangsa Indonesia kepada Allah yang Maha Pencipta, garis kehidupan.

Alinea keempat berbunyi :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Ketuhanaan 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.”

Alinea keempat menunjukkan bahwa bangsa Indonesia sebagai bangsa dan negara yang telah merdeka menyadari sepenuhnya bahwa kemerdekaan bukan akhir dari perjuangan dan pergerakan, melainkan awal untuk berjuang dan bergerak dalam membangun bangsa dan

¹⁶⁴ *Ibid.*, Hlm. 201.

negara. Oleh sebab itu, dalam alinea keempat ditegaskan beberapa hal yang mendasar, yaitu sebagai berikut :¹⁶⁵

1. Membentuk pemerintah negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial;
5. Membentuk Undang-Undang Dasar Negara Indonesia;
6. Menyusun Negara Republik Indonesia yang berdaulat;
7. Berpegang kepada pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Usaha yang harus dilakukan oleh Negara Indonesia yang telah merdeka adalah mempertahankan kemerdekaan dengan cara membentuk pemerintah yang kuat dan pemimpin yang loyal kepada kepentingan rakyat, setelah terbentuk pemerintahan yang kuat Bangsa Indonesia harus mengisi kemerdekaan dengan pembangunan ekonomi yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemerdekaan harus diisi dengan pembangunan yang dilakukan dengan tujuannya mengentaskan kemiskinan. Oleh karena itu, jika masyarakat Indonesia telah sejahtera, perekonomiannya meningkat, kehidupan bangsa ini harus sepenuhnya didukung oleh kecerdasan masyarakatnya.

Sebagai bangsa dan negara yang merdeka, Indonesia pun harus ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dengan demikian eksistensi bangsa Indonesia diperhitungkan oleh bangsa-bangsa di dunia. Penyelenggaraan pemerintah dan negara memerlukan konstitusi negara yang akan mengatur sistem pemerintahan dan ketatanegaraan. Bangsa yang merdeka untuk melanjutkan pemerintah yang berdaulat dan demi tertibnya penyelenggaraan pemerintah, dibentuknya Undang-Undang Dasar 1945.

Undang - Undang Dasar 1945 akan menuntun suatu negara Indonesia dengan semua lembaga negara yang ada, serta pejabat yang miliki wewenang yang berbeda ke dalam sistem penyelenggaraan negara yang utuh, integral, dan berdaulat. Pembukaan UUD 1945 tidak berhubungan langsung dengan UUD 1945 karena pasal-pasal UUD 1945 berkaitan langsung dengan pengaturan penyelenggaraan negara secara konstitusional. Akan tetapi semua pasal yang terdapat dalam UUD 1945 adalah wujud konkret dari keinginan bangsa Indonesia membentuk pemerintah kuat, berdaulat, disiplin, maju, dan berkembang pesat.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Hlm.203.

Isi pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI tahun 1945 yang mengandung korelasi dengan hubungan pemerintah adalah alinea keempat yang meliputi empat hal prinsip-prinsip pokok kenegaraan yaitu:

1. Tentang tujuan negara, tujuan yang terkandung adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, hal ini dalam hubungannya dengan tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum formal, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, hal ini dalam hubungannya dengan pengertian tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum material, lalu tujuan dalam hubungan dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu di antara bangsa-bangsa di dunia ikut melaksanakan suatu ketertiban dunia yang berdasarkan pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Hal ini yang merupakan dasar politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif;
2. Tentang ketentuan diadakannya UUD negara, dalam kalimat pembukaan menunjukkan bahwa bangsa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Negara yang bersifat konstitusional, dimana mengharuskan bagi negara Indonesia untuk diadakannya UUD negara dan ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum bagi adanya UUD NRI tahun 1945;
3. Tentang bentuk negara, dalam penjelasannya menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik yang berkedaulatan rakyat. Negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian hal ini merupakan suatu norma dasar negara bahwa kekuasaan adalah di tangan rakyat;
4. Tentang dasar filsafat. Merupakan sila-sila yang menjadi Pancasila.

Hal ini juga berhubungan dengan perubahan UUD NRI 1945 yang tidak dapat menyentuh Pembukaan yang memuat Pancasila sehingga perubahan hanya dilakukan dengan teknik amandemen sebagai upaya mempertegas diktum yang terumus dalam pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Pembukaan konstitusi suatu negara harus diyakini sebagai bagian yang sakral dari sebuah konstitusi.¹⁶⁶ Pembukaan tak hanya mengandung nilai-nilai Pancasila, namun juga mengandung cita-cita atau tujuan akhir dari penyelenggaraan negara Indonesia merdeka, yang telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa dan dituangkan dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,

¹⁶⁶ Sajjipto Rahardjo. *Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum)*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007), Hlm. 88.

dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

UUD NRI 1945 setelah perubahan memberi nuansa yang berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum, mengalami perubahan yang mendasar. Akan tetapi, tiap perubahan yang terjadi tidak dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum berkedaulatan rakyat.¹⁶⁷ Paham konstitusionalisme menjadi upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum dan rakyat sebagai pelaksanaan ketatanegaraan sehari-hari.¹⁶⁸

Berdasarkan sila keempat ideologi bangsa Indonesia, Pancasila, bahwasanya kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan yang berada dalam permusyawaratan perwakilan. Frasa ini dapat diterjemahkan sebagai sebuah amanat untuk membentuk sebuah pemerintahan berdaulat berdasarkan legitimasi rakyat sebagai wadah untuk melakukan permusyawaratan demi mencapai esensi tujuan bangsa Indonesia yang tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu kesejahteraan setinggi-tingginya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mandat rakyat pada sila keempat tersebut yang terdokumentasikan dalam pembukaan UUD NRI 1945 tersebut masih bersifat abstrak sehingga dibutuhkan suatu implementasi secara kelembagaan, implementasi kelembagaan tersebut terwujud dalam lembaga-lembaga negara hal tersebut diatur dalam batang tubuh UUD NRI 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan yang lain. Oleh karena itu setiap warga negara haruslah memiliki kesempatan yang sama untuk memperjuangkan hak-haknya. Rakyat menjadi penyelenggara yang menentukan nasibnya sendiri dan di saat yang sama rakyat juga menjadi penerima manfaat utama dari penyelenggaraan negara.

NKRI mewujudkannya melalui tatanan penyelenggaraan negara yang menggunakan teori *politica* Montesquieu sebagai dasar, yaitu pemisahan kekuasaan negara yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan ini merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia untuk berproses menuju pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan yang demokratis ini dimaksudkan sebagai pemerintahan yang melibatkan rakyat dan untuk rakyat. Segala kekuasaan dalam cabang-cabang kekuasaan yang saling terpisah

¹⁶⁷ Prinsip umum atau dasar dari penyelenggaraan negara hukum adalah *rule of law*, bukan *rule of man*, sebagaimana kekuasaan dijalankan oleh hukum, atau nomos. Lih. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2011, Hlm. 48.

¹⁶⁸ Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam UUD NRI 1945, menjadi produk politik sebagai resultante dari berbagai Reventingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan. Uh. Bambang Sadono, dalam memberikan sambutan selaku Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Jurnal Majelis Edisi 08 (2017)*: ix.

tersebut memiliki dasar legitimasi, yaitu dari rakyat, lewat pemilihan umum yang dijamin keabsahannya.¹⁶⁹

Sistem ketatanegaraan Indonesia berubah pasca amandemen UUD 1945. Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan.¹⁷⁰ Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan.¹⁷¹ Di antara implikasi perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah perubahan kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁷²

MPR adalah lembaga negara yang lahir dari sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, dengan berbagai kewenangannya. Hal ini sejalan dengan demokrasi keterwakilan yang dianut negara Indonesia, dimana terdapat tanggung jawab yang ditanggung yang dipilih terhadap pemilihnya.”¹⁷³ MPR secara keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat, karena terdiri dari anggota DPR dan juga DPD. Atas dasar itulah, dalam konteks kedaulatan rakyat, MPR tetap memiliki peran dalam menjalankan kedaulatan rakyat sesuai amanah UUD NR1 1945, karena MPR sekarang merupakan representasi partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi Indonesia dengan tingkat legitimasi kuat karena semua anggota MPR dipilih oleh rakyat-sehingga menjadi rumah bagi musyawarah mufakat.

Oleh karena itulah, MPR sebagai representasi dari kedaulatan rakyat perlu diatur kewenangan, tugas, dan fungsinya dalam undang-undang tersendiri. Begitu pula dengan lembaga legislatif lainnya, yaitu

¹⁶⁹ Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan pendapatnya bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah “perwakilan” karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggungjawab penuh terhadap pemilihnya. Jika kemudian pemerintahan tidak bisa bertanggungjawab, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai ‘perwakilan yang sesungguhnya’. Lih. Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung : Nusamedia, 2006), Hlm. 409.

¹⁷⁰ Kuntana Magnar, “*Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*”, artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, Vol. 1 No. 2 Th. 2007, Hlm. 25.

¹⁷¹ R. Agung Laksono, “*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, artikel dalam *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, 2009, Hlm. 48.

¹⁷² Titik Triwulan Tutik, “*Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, artikel dalam *Jurnal Hukum*, Vol. 20 No. 1, Januari 2013, Hlm.2.

¹⁷³ Prinsip keterwakilan” yang dimaknai Hans Kelsen berorientasi kepada bisa atau tidaknya pemerintah bertanggung jawab kepada pemilihnya. bukan partai politik, terutama penanggungjawaban moral. Pemikiran Hans Kelsen banyak sekali berpijak pada pemikiran-pemikiran filsuf Yunani Kuno, khususnya Plato dan Aristoteles. Hal ini diakibatkan Keisai Meihat perkembangan Polis (negara kota pada masa bangsa Yunani), membuat bangsa Yunani lebih tajam (idem memandang persoalan hukum. sehingga memberi banyak sumbangsih terhadap perkembangan ilmu hukum, kimianya yang menyangkut masyarakat dan publik. Lih. Satjipio Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. Ke-5, (Bandung : Citra Aditya Bakti. 2000). Hlm. 256.

DPR dan DPD, sebagai pelaksana penyelenggaraan negara sebagai perwakilan rakyat. Perubahan UUD tersendiri perlu dilakukan dengan dasar pertimbangan filosofis bahwasanya MPR memegang peranan penting sebagai lembaga kedaulatan rakyat dan mengemban tugas untuk memasyarakatkan dan menginternalisasi nilai-nilai empat pilar kebangsaan sebagai hal yang sangat mendasar dan esensial bagi masyarakat dan pejabat publik. Empat pilar ini tidak mereduksi atau mengubah kedudukan Pancasila sebagai *philosophische grondslag*, akan tetapi menjadi sangat penting untuk diresapi dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut UUD 1945 setelah amandemen, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. UUD 1945 pasca amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.¹⁷⁴ Dengan adanya perubahan tersebut MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁷⁵ Kewenangannya pun hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.9 Susunan anggota MPR juga mengalami perubahan, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan menegaskan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sistem perwakilan ini dikenal dengan sistem dua kamar (*bikameral*).¹⁷⁶

Penghapusan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mengeluarkan produk hukum yang berupa ketetapan menimbulkan persoalan dalam sistem ketatanegaraan terutama dalam sistem hukumnya. Penguatan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat dilakukan dengan mengamandemen kelima UUD NRI 1945. Penguatan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia dengan melakukan perubahan sebagai berikut: *Pertama*, memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*, Pemberian kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat pengaturan; *Ketiga* mengatur mekanisme pengujian terhadap produk hukum MPR; dan *Keempat*, melakukan pengaturan

¹⁷⁴ Widayati dkk, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, vol. 21 no.2, Desember 2014, Hlm. 2.

¹⁷⁵ Oleh Philipus M. Hadjon dikatakan bahwa perubahan ketiga (Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945) membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR. Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah mengusir doktrin supremasi MPR yang telah menjadikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara secara inkonstitusional. Salmon E.M.Nirahua, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 18 No. 4, Yogyakarta, Oktober 2011, Hlm. 587.

¹⁷⁶ R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol. 47 no. 1.134, Maret 2017, Hlm.3.

mengenai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum.

Perubahan pertama dalam rangka pengutan lembaga perwakilan rakyat yaitu dengan menguatkan kewenangan MPR. Penguatan kewenangan MPR menjadi signifikan mengingat, MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan.¹⁷⁷ Ada beberapa alasan mengapa kedudukan MPR harus diperkuat yakni : Pertama, ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang MPR tidak memberikan ruang yang cukup bagi MPR untuk melaksanakan fungsinya sebagaimana esensi keberadaannya yang di inginkan *founding fathers* yakni sebagai lembaga permusyawaratan rakyat dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia; Kedua, kedudukan MPR yang sejajar dengan lembaga negara lain memunculkan permasalahan terkait kewenangannya dalam mengubah dan menetapkan UUD dimana kewenangan ini tidak dimiliki oleh lembaga negara lain; Ketiga, kewenangan *ad hoc* dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya; Keempat, MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dengan diawali proses yuridis oleh MK. Dalam sistem pemerintahan yang demikian seakan-akan pemerintahannya kuat, tetapi menjadi tidak terlalu kuat dengan dapatnya Presiden diberhentikan oleh MPR.

Perlu dilakukan Revitalisasi keberadaan MPR RI dalam sistem pemerintahan Indonesia, Revitalisasi sebagai suatu proses atau cara dan perbuatan untuk menghidupkan kembali suatu yang sebelumnya tak berdaya, sehingga revitalisasi berarti menjadikan sesuatu atau perbuatan menjadi vital, sedangkan kata vital mempunyai arti sangat penting atau sangat diperlukan sekali untuk kehidupan dan sebagainya. Dalam tulisan ini, yang dimaksudkan adalah memperdayakan kembali keberadaan MPR sebagai Lembaga Negara yang keberadaan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi dalam fungsi-fungsi tertentu. Keberadaan dapat diartikan secara formal maupun secara material. Dalam pengertian secara formal, keberadaan menekankan pada segi bentuk atau jenis, sehingga akan dilihat secara analitis yuridis. Dalam arti materil lebih ditekankan pada keadaanya, yang dalam hal ini akan lebih mengarah pada peranan yang berarti menguraikan fungsi dan kedudukan dalam suatu sistem.¹⁷⁸ Revitalisasi kedudukan ini dengan memberikan kewenangan untuk membuat kebijakan menentukan haluan negara karena lembaga MPR merupakan lembaga yang

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, "Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat", *Op Cit.*

¹⁷⁸ W.M. Herry Susilowati, *Revitalisasi Keberadaan MPR RI dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca era Reformasi*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, 77, Juli 2018.

anggotanya paling representatif. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.

Perubahan kedua dalam rangka pemberian kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat pengaturan (*regelling*) dikarenakan untuk melakukan perbaikan kelembagaan MPR. Pemberian kewenangan untuk membuat produk hukum yang bersifat pengaturan (*regelling*) memerlukan pembatasan agar kewenangan tersebut tidak bersifat absolut sehingga menimbulkan permasalahan. Kewenangan mengeluarkan produk hukum yang bersifat pengaturan sangat berkaitan dengan upaya memperbaiki kedudukan dan status hukum ketetapan MPR tata urutan peraturan perundang-undangan seperti, Produk hukum yang bersifat pengaturan tersebut dapat mengoreksi ketetapan MPR/MPR yang dinyatakan masih berlaku.

Perubahan ketiga dalam pengaturan mekanisme pengujian Peraturan perundang-undangan terhadap ketetapan MPR yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi artinya Mahkamah Konstitusi selain melakukan pengujian terhadap undang-undang juga melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dibawah Peraturan Negara, sedangkan pengujian produk hukum MPR berupa Peraturan negara dilakukan oleh Lembaga MPR sendiri.

Perubahan keempat menindaklanjuti Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR telah dikelompokkan dalam enam, yaitu:

Pertama, Ketetapan yang disebut dan dinyatakan tidak berlaku (8 TAP); *Kedua*, Ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 TAP); *Ketiga*, Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 TAP); *Keempat*, Ketetapan yang menyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 TAP); *Kelima*, Ketetapan yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum 2004 (5 TAP); dan *Keenam*, Ketetapan yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (berlaku satu kali), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 TAP).

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, peninjauan harus dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat dilakukan dengan menggeneralisasi muatannya.¹⁷⁹ Sehingga, dengan ditempatnya Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan pasca perubahan UUD 1945, harus pula diikuti dengan pengaturannya dalam sistem pengujian.¹⁸⁰ Peninjauan dimaksudkan agar tidak semua ketetapan yang dikategorikan berlaku patut berlaku dan memberlakukan ketetapan tidak dapat secara utuh, karena beberapa muatan dalam ketetapan yang diberlakukan ada yang tidak relevan dengan UUD 1945 pasca perubahan. Amandemen perlu dilakukan untuk tidak membiarkan ketetapan berlaku tanpa pranata hukum yang mengujinya.¹⁸¹

Perbaikan secara kelembagaan MPR RI memerlukan strategi yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi MPR secara kelembagaan dalam hal melaksanakan kewenangan dan tugas-tugas MPR menjadi terbatas. Atas dasar tersebut, berkembang pemikiran bahwasannya perlu dilakukannya amandemen kelima UUD NRI 1945 mengenai kelembagaan MPR, yang bertujuan mengoptimalkan pengaturan mengenai MPR dalam menjalankan misinya sebagai lembaga yang dianggap sebagai perwakilan aspirasi masyarakat Republik Indonesia.¹⁸²

Berdasarkan hal tersebut, yang menjadikan objek perubahan adalah Memperbaiki sistem hukum Indonesia yang diatur dalam konstitusi, terutama yang Berkaitan dengan kedudukan MPR, penambahan kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan sistem hukum dalam ketatanegaraan Indonesia sekaligus pengaturan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk membuat produk hukum sendiri dan kemudian melakukan pengujian terhadap produk hukum tersebut serta pengujian perundang-undangan di bawah produk hukum MPR tersebut dan melakukan peninjauan mengenai status hukum Ketetapan MPRS/MPR demi mewujudkan tujuan negara yang sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

¹⁷⁹ M. Fajruh Falaakh, 2002, Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Inkonstitusionalnya, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus, Hlm. 15.

¹⁸⁰ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit.*, Hlm. 58.

¹⁸¹ *Ibid.*, Hlm. 64.

¹⁸² *Ibid.*

2. Landasan Sosiologis

Hukum dalam pandangan sosiologis diartikan sebagai institusi sosial yang bertujuan melaksanakan keadilan di masyarakat, institusi ini dalam melaksanakan keadilan menyesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya. Suatu masyarakat mempunyai cara yang berbeda-beda dalam melaksanakannya. Perbedaan ini berhubungan erat dengan persediaan perlengkapan yang terdapat dalam masyarakat untuk menyelenggarakan keadilan itu dan hak ini berarti adanya hubungan yang erat antara institusi hukum suatu masyarakat dengan tingkat perkembangan organisasi sosialnya.¹⁸³

Proses pembentukan hukum hasil yang diutamakan adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut suatu produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab bila suatu produk hukum tidak memiliki kemampuan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (*paradok*) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang *imferat*). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan dalam penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian di masyarakat, tetapi justru dengan pemaksaan itu berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.¹⁸⁴

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikianlah, peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, agar diperoleh suatu pengaturan (melalui produk hukum) yang *komprehensif* dan *integral*, maka dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama. Sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya.¹⁸⁵

Sehubungan dengan hal ini Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacanak mengemukakan landasan teoritis sebagai landasan teoritis

¹⁸³ Stjipto Rahardjon, *Ilmu hukum*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), Hlm. 121.

¹⁸⁴ Muhtadi, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan daerah Fiat Justisia* Jurnal Hukum Volume 7 No, 2 Mei-Agustus 1013 Hlm.216.

¹⁸⁵ Lili Rasjidi, *Op.Cit*, Hlm. 49-50.

sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum (termasuk peraturan perundang-undangan), yaitu:¹⁸⁶

- a. Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan pengusaha, terlepas diterima atau tidak diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan ditinjau dari aspek sosiologis tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan dari masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor (teori) kekuasaan yang lebih menekankan pada aspek pemaksaan dari pengusaha. Kalaupun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu peraturan perundang-undangan. Moh. Mahfud MD mengemukakan karakter produk hukum sebagai berikut :

- a. Produk hukum *responsif/populis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.
- b. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan-keinginan pemerintah, bersifat *positivis instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks peraturan perundang-undangan sebagai salah satu bentuk dari produk hukum. Syauckani dan Thohari,¹⁸⁷ menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart¹⁸⁸ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua

¹⁸⁶ Lihat Bagir Manan, Dasar-dasar..., *Op.Cit.*, Hlm. 16

¹⁸⁷ Imam Syauckani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008, Hlm. 25.

¹⁸⁸ H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009, Hlm. 311

aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle¹⁸⁹ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Sejarah ketatanegaraan mencatat perubahan yang cukup signifikan terhadap UUD 1945 ini tentunya tidak lepas dari berbagai kekurangan dan ketidaksempurnaan baik dari faktor manusianya sendiri yang membuatnya maupun sebagai konsekuensi dari sistem yang dipilih. Perubahan konstitusi juga menjadi kewajiban karena masyarakat memang senantiasa berkembang, ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewartakan perkembangan masyarakat perubahan pun diperlukan.¹⁹⁰ Menurut K.C. Wheare menyatakan bahwa amandemen terhadap undang-undang dasar terutama ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat tertentu,¹⁹¹ dapat dilihat faktor sosial adalah salah satu faktor penting yang mempengaruhi terjadinya amandemen terhadap UUD 1945. Masyarakat menjadi salah satu indikator pendorong untuk terjadinya pembaharuan undang-undang dasar.

Menurut Prof Satjipto Raharjo “Hukum untuk Manusia bukan Manusia untuk Hukum” yang sering disebut teori hukum progresif, dimana hukum adalah untuk manusia dan pada ilmu hukum praktis, manusia adalah lebih untuk hukum dan logika hukum, oleh karena ilmu hukum progresif lebih mengutamakan manusia, maka ilmu hukum progresif tidak bersifat submisif atau tunduk begitu saja terhadap hukum yang ada, melainkan bersikap kritis dan harus berlandaskan pada bagaimana cara untuk menguatkan kesadaran masyarakat terhadap hukum itu sendiri agar hukum yang lahir berdasar pada hal-hal selaras dengan jiwa masyarakat. Perubahan mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa.¹⁹²

¹⁸⁹ John Gilissendan Fritz Gorle. *HistorischeInleiding Tot Het Recht*, atau *SejarahHukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT RefikaAditama, 2007, Hlm 23.

¹⁹⁰ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, Hlm. 212.

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Hlm.5.

¹⁹² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum, dalam buku Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006, Hlm 1-17.

Menurut Francois Venter yang mengatakan bahwa konsep konstitusi itu dinamis. Menurutnya, konstitusi yang final itu tidak ada karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.¹⁹³ Konstitusi sebagai landasarn sosiologis bangsa Indonesia tentunya harus mengatur segala hal yang menjadi kebutuhan di masyarakat. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa setiap proses perubahan senantiasa dijumpai faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan, baik yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri maupun yang berasal dari luar masyarakat tersebut.¹⁹⁴ Tuntutan bagi terjadinya perubahan hukum mulai timbul ketika di antara keadaan hubungan, dan peristiwa dalam masyarakat dengan pengaturan hukum yang ada. Manakala kesenjangan tersebut mencapai ketinggian yang sedemikian rupa maka tuntutan perubahan hukum semakin mendesak. Ada beberapa kemungkinan untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan perubahan hukum itu, yaitu :

1. Perubahan dalam bentuk pemberian isi konkret terhadap norma yang abstrak karena memang fisik khas hukum untuk memberikan bentuk abstrak umum kepada hal yang diaturnya, sehingga menjadikan pengaturannya bisa bertahan lama;
2. Perubahan pengaturannya secara formal. Dalam bentuknya yang demikian maka perubahan hukum itu merupakan fungsi bekerjanya berbagai faktor perubahan yang mebebani hukum dengan berbagai permintaan.¹⁹⁵

Perubahan dalam bentuk pertama terjadi karena tuntutan perubahan sosial atau dengan kata lain perubahan hukum tertinggal oleh perubahan sosial. Dalam hal ini hukum dilihat sebagai alat untuk mempertahankan stabilitas atau alat sosial kontrol. Perubahan dalam bentuk kedua terjadi untuk mengubah struktur sosial atau dengan kata lain perubahan sosial terhambat dari perubahan hukum.

Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.¹⁹⁶ Satjipto Rahardjo dalam bukunya menyatakan bahwa dalam undang-undang dasar tersimpan sejumlah pikiran dari sejumlah manusia Indonesia yang boleh disebut mewakili sekian puluh juta anggota pada waktu itu, Atas dasar itu, Sajipto Rahardjo berpendapat bahwa undang-undang dasar adalah suatu alam pikiran, yang menjelajahi sekalian ranah kehidupan manusia, baik sosial, kultural,

¹⁹³ Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan 2007, Hlm. 61.

¹⁹⁴ Soerjono Soekanto, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Jakarta: Bina Aksara, 1993, Hlm. 17.

¹⁹⁵ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, Hlm. 57.

¹⁹⁶ Thomas Jefferson, *Notes on the state of Virginia* (Virginia: Penguin, 1999), Hlm. 201.

politik, ekonomi maupun lainnya.¹⁹⁷ Sehingga sangat penting meninjau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Indonesia berdasarkan pandangan sosiologis.

Keberadaan lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan di Indonesia seharusnya mampu memainkan peran secara maksimal sebagai wujud penjelmaan rakyat Indonesia.¹⁹⁸ Keadaan yang sebenarnya menunjukkan bahwa, memunculkan berbagai persoalan dan kebutuhan publik yang belum tercapai akibat penataan dan pengaturan lembaga-lembaga tinggi negara yang belum tepat, khususnya MPR sebagai perwujudan Lembaga Permusyawaratan. Penyusunan Perubahan Undang-Undang Dasar kelima didasari oleh fakta-fakta sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan berlandaskan sosiologis apabila sesuai dengan ketentuan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat tujuannya agar peraturan perundang-undangan dapat diterima masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Pertama, mengenai landasan sosiologis perlunya perubahan Undang-Undang Dasar kelima UUD. Dilihat dari segi historis, maka berdirinya bangsa Indonesia didasarkan atas persatuan nasib dan persamaan tujuan yang hendak dicapai, dan Pancasila menjadi *cornerstone* atau batu penjurur berdirinya bangunan Indonesia merdeka. Rakyat Indonesia merupakan unsur yang sangat penting sebagai salah satu unsur pembentuk bangsa Indonesia. MPR yang anggotanya terdiri dari DPR dan DPD merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Namun, MPR yang memiliki tugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Bhinneka Tunggal Ika, UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, mengkaji sistem ketatanegaraan, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara.”

Kedua, terkait dengan perlunya haluan negara, arah pembangunan negara sangat diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia, sehingga dapat berjalan secara terpadu, komprehensif, dan kontinu. Menurut Presiden RI kelima yakni Megawati Soekarnoputri dalam orasinya “Pancasila dan UUD 1945, Rancangan Politik Pemerintah”, lewat adanya haluan negara maka laju pembangunan nasional yang berpotensi bergerak tanpa arah dan tujuan yang jelas, dapat dicegah.¹⁹⁹ Zulkifli Hasan pun sependapat, bahwa haluan negara menjadi penuntun arah yang baik. Haluan negara, seperti GBHN merupakan kebijakan umum penyelenggaraan negara, dimana turunannya adalah garis-garis besar

¹⁹⁷ Sajipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar* (suatu pembahasan dari optic hukum).

¹⁹⁸ Lihat sila ke-4 Pancasila.

¹⁹⁹ Samuel Okiora, “Pembangunan Nasional Butuh Panduan yang Ideal”. Kompas Oniim 9 Mare! 2018, diakses dan laman <http://kompas/ld/bacalutama!2018/03/09/pembangunan-nasionalobutuh-panduan-yang-idecall> pada 28 Mei 2018.

pembangunan, berupa *blueprint* (cetak biru) rencana pembangunan nasional dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Sifatnya menyeluruh, terencana, terarah, dan menyangkut seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasca reformasi tahun 1998 dibutuhkan perencanaan yang mengarahkan pembangunan secara konsisten apalagi sejak Indonesia memasuki rezim pemerintahan daerah. Agar perencanaan pembangunan tidak bersifat *executif oriented*, dan kesesuaian antar lembaga negara dengan daerah, maka diperlukan suatu haluan negara yang sifatnya komprehensif dan berkesinambungan.

Ketiga mengenai legitimasi keberlanjutan jabatan kepresiden, yakni ketika presiden dan wakil presiden dalam hal pelantikan presiden/wakil presiden terpilih dan jika terjadi kekosongan jabatan presiden, wakil presiden, dan *m'umvirate* dalam waktu yang bersamaan, maka hal ini sangat penting untuk diatur dalam UU MPR tersendiri nantinya. Tanpa adanya pemerintahan, maka suatu negara akan terhambat pembangunannya dan pemerintah kehilangan kekuasaannya atau kendali atas negara. Adanya kondisi kekosongan jabatan atau kekuasaan (*power void; power vacuum*) harus segera di cegah, dikarenakan terdapat kekhawatiran yang sangat besar akan terjadinya kekacauan (*chaos*) yang disebabkan oleh kondisi *mob rule*. Lebih ekstrim lagi, dengan kekosongan kekuasaan yang terjadi dalam waktu yang lama, terdapat kemungkinan tercipta situasi anarkis, yakni suatu kondisi berupa *stateless societies*, disebabkan masyarakat tidak diperintah oleh seorang pemimpin (*without ruler; without leader*).²⁰⁰

Keempat, mengenai tafsir konstitusional yang melihat kembali pada UUD NR1 1945, maka MPR memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan konstitusi. Maka dari itu, secara logis, MPR menjadi lembaga negara yang paling tepat dalam menyampaikan penafsiran konsumsi menurut original intent dalam hal mewujudkan *checks and balances* dalam proses *judicial review*. Dengan putusan yang dikeluarkan MK mengenai *judicial review* suatu undang-undang maka dapat menimbulkan perubahan atau norma baru, layaknya lembaga legislatif. Padahal, undang-undang telah dibuat oleh wakil rakyat yang memang telah dipilih oleh rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, perlu untuk melibatkan MPR untuk membebaskan tafsir konstitusional dalam proses *judicial review*, serta wajib untuk memberikan tafsir konstitusional terkait dengan *judicial review* undang-undang kekuasaan kehakiman. Apalagi, sejak Putusan MK Nomor 005/PUU/IV/2006. MK secara sepihak mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY. Sehingga, dalam melaksanakan tugas

²⁰⁰ Benjamm Franks, Nathan Jun, and Leonard Wiams (ed), *Anamhusmm CaneptudAppmadt*, (New York: Routledge 2018), Hlm 104.

dan wewenangnya, celah praktik *judicial corruption* tetap ada. dan perlu adanya keterlibatan dari lembaga lain, dalam hal memberikan tafsir konstusional berdasarkan original intern MPR dalam menyusun dan menetapkan UUD 1945.

Kelima, terkait dengan kewenangan MPR melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPRS. Dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia, maka Ketetapan MPRS menjadi “perpanjangan tangan” dari yang berkuasa, untuk memuat aturan-aturan tertentu yang menguntungkan dan memperkuat serta melegitimasi kekuasaan tersebut. Setelah itu, sejak reformasi, maka MPR tidak lagi menjadi *superme state organ*, sehingga terdapat berbagai upaya nyata untuk menghapuskan Ketetapan MPR, karena dianggap sebagai “simbol” kekuasaan yang amat besar dari MPR. Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2005, maka sebanyak 136 dari 139 Ketetapan MPR/S yang ada dalam rentang tahun 1960-2002 dicabut menvisakan hanya 3 yang masih berlaku. Ironisnya justru hal ini menjadi paradok karena Ketetapan MPR masih termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan materi muatannya masih sangat diperlukan dan dianggap penting untuk menjaga persatuan, juga sebagai wujud konsekuensi dari tugas, kedudukan, dan kewenangan MPR, sehingga tetap menjadi salah satu sumber hukum nasional.

Kemudian berkaitan dengan Peninjauan kembali materi muatan dan status hukum ketetapan MPRS/MPR apabila ditinjau dari sisi sosiologis maka dapat ditemui, beberapa hal yang dianggap sebagai kerugian konstusional namun tidak dapat dilakukan pengujian. Misalkan saja pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/ PUU-XI/ZOIS tentang Pengujian *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian Ketetapan MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan. Putusan berikutnya, Nomor 75/PUU/11/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR 1960 sampai 2002 terhadap UUD NR1 1945 dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Ketetapan MPRS Nomor XXXVII/MPRS/ 1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno.

Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati karena permohonan dianggap kabur dan

pengujian mengenai Ketetapan MPR Nomor I/ MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S 1960 sampai 2002 terhadap UUD NR1 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (3) Pengujian Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/ 1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah dari Presiden Soekarno ini, adalah kedua kalinya yang dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya pernah diajukan *judicial review* oleh Rahmawati Soekarno Putri, putri dari mantan Presiden Ir. Soekarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan putusan yang sama yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan tersebut. Sehingga disini diperlukan suatu mekanis untuk menjaga agar ketetapan MPR tetap sejalur dengan garis harmonisasi yang telah ditentukan oleh UUD NR1 1945. Dengan demikian, untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat baik riil maupun dalam tataran yuridis, sebagai wujud penataan kewenangan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat maka diperlukan perubahan UUD 1945 yang kelima serta pengaturan Kewenangan MPR secara komprehensif dengan perubahan UUD.

3. Landasan Yuridis

Konstitusi berarti hukum dasar, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, Undang-Undang Dasar disebut konstitusi tertulis. Di Indonesia, pengertian konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini dapat dilihat dari penamaan Undang-Undang Dasar RIS dengan konstitusi RIS, sementara yang lainnya disebut UUD 1945 dan UUDS 1950. Dalam tulisan ini pun Undang-Undang Dasar disamakan dengan konstitusi.²⁰¹

Dasar konstitusi Negara Indonesia adalah UUD 1945, ditetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, (*rechtsstaat*). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan ketiga UUD NRI. Negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada.²⁰² Istilah negara hukum di Indonesia dapat ditemukan dalam menjelaskan, UUD 1945 yang menggambarkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penjelasan tersebut merupakan gambaran sistem pemerintah negara Indonesia. Indonesia sebagai

²⁰¹ Bintang Regen Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, Cetakan I, 2006, Hlm. 4.

²⁰² Al Atok A Rosyid, *Negara Hukum Indonesia*, <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.Pdf>, diakses pada tanggal 28 Mei 2019, pukul. 13.17 WIB.

negara hukum yang menagnut berbagai norma yang muncul untuk mengontrol perbuatan-perbuatan masyarakat, di antaranya norma hukum. Dengan kata lain, hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.²⁰³

Secara umum, negara hukum (*rechtstaat*) bahwa negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum) sehingga segala kekuasaan dan dari alat-alat pemerintahannya di dasarkan atas hukum. Begitu pula dengan rakyatnya, tidak bisa bertindak sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum.²⁰⁴ Menurut Joenarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari kesewenang-wenangan.²⁰⁵

Sebagai negara hukum, Indonesia dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegaranya harus didasarkan pada hukum. Berlaku pada pemerintah saja melainkan seluruh rakyatnya. Sehingga dalam hal mengamandemen konstitusi atau perubahan konstitusi pedoman yang digunakan ialah Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur proses perubahan UUD 1945. Sedangkan yang menjadi objek perubahan adalah UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959. Pada sidang tahunan MPR tahun 1999, seluruh fraksi membuat kesepakatan tentang arah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu :²⁰⁶

1. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia;
3. Sepakat untuk mempertegas sistem presidensial;
4. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam penjelasan UUD 1945;
5. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam buku *Modern Constitutions*, yaitu :

²⁰³ A. Gunawan Setirdja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, Hlm. 113.

²⁰⁴ *Ibid.* Hlm. 113.

²⁰⁵ Joenarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada, 1996), Hlm. 53.

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Hlm. 11.

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*) perubahan yang diatur dalam konstitusi (formal amendemen);
2. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
3. Kebiasaan-kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Berdasarkan Pasal 37 UUD NRI mengenai amendemen atau pembaharuan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan formal amendemen. UUD NRI 1945 perlu diamandemen atau diperbaharui apabila dianggap tidak sesuai dengan kondisi atau perubahan zaman. Perkembangan ketatanegaraan dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi. Pembaharuan konstitusi yang formal amendemen dapat dilakukan dengan 4 (empat) kemungkinan yaitu:²⁰⁷

1. Konstitusi atau UUD dapat diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;
2. Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
3. UUD dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus;
4. UUD dapat diubah dalam suatu referendum.

Perubahan undang-undang dasar dapat diartikan dua hal, yaitu: (i) penggantian undang-undang dasar dimana Undang-undang Dasar yang lama diganti dengan undang-undang dasar yang baru; (ii) amendemen undang-undang dasar dimana undang-undang yang lama diubah beberapa pasalnya untuk meyelaraskan dengan perkembangan ketatanegaraan dan perkembangan zaman.²⁰⁸

Dalam Bab 2 Pasal 3 ayat (1) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, tertulis bahwa yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 mengenai mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar yang tertulis.

Ayat (1): Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ayat (2): Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditujukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

²⁰⁷ Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN-Dapartemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001, Hlm. 2.

²⁰⁸ Bintan. R. Saragih, *Ibid.*, Hlm. 13.

Ayat (3): Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ayat (4): Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ayat (5): Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Eksistensi Undang-Undang Dasar yang mengatur amendemen konstitusi, bahwa pembentuk UUD NRI 1945 menyatakan bahwa konstitusi Indonesia dapat di Amandemen apabila kehidupan bermasyarakat sudah tidak relevan dan tidak cocok untuk terus digunakan. Sebuah konstitusi harus mampu mengikuti perkembangan zaman, namun untuk dapat merubah konstitusi negara diperlukan suatu keadaan yang mendesak yang mempengaruhi stabilitas negara. Stabilitas negara dapat dijaga apabila sistem hukum dalam suatu negara tersebut dilakukan dengan konsisten dan kaku.

Gagasan terhadap UUD 1945 setelah perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat masih tetap di pertahankan dan tetap menjadi sebagai lembaga negara, namun status MPR selaku lembaga negara bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi (*supreme body*) hanya saja lembaga yang sejajar dengan lembaga-lembaga yang lain. Setelah mengalami perubahan maka kewenangan MPR dicabut antara lain dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden akan tetapi hanya dapat melantik Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang telah diatur dalam (pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945) dan MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut (Undang-Undang Dasar pasal 3 ayat (3) tahun 1945),²⁰⁹ tidak lagi menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), namun dalam hal ini MPR masih berwenang dalam mengubah dan menetapkan UUD yang telah di atur dalam pasal (3 ayat (1) UUD NRI tahun 1945).

MPR sendiri memiliki kedudukan yang belum pasti apakah sebagai lembaga tetap ataukah sebagai lembaga gabungan. Dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (perubahan) dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. dan dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dalam ketentuan pasal 3 UUD 1945 (perubahan) diuraikan bahwa kewenangan MPR bukanlah gabungan dari kewenangan anggota DPR dan kewenangan

²⁰⁹ Pasal 3 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 : “Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

anggota DPD. Jadi merupakan kewenangan tersendiri sebagai lembaga tetap/*permanent body*.²¹⁰ Wewenang MPR setelah perubahan, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutus usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil presiden setelah ada putusan dari Mahkamah Konstitusi
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya
5. Memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, dari dua calon yang diusulkan Presiden
6. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan, dan diambil salah satu pasangan dari dua calon Presiden dan/atau Wakil Presiden yang memiliki suara terbanyak yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Kewenangan MPR sebagaimana kita ketahui, MPR mengemban tugas berat yang bersifat *deterinatif* seperti memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, konsep NKRI dan juga Bhineka Tunggal Ika. Namun faktanya, hingga saat ini MPR tidak mampu memberikan hasil kerja yang memuaskan berkaitan dengan tugas MPR. Berdasarkan data *poltracking* Indonesia yang melakukan survey evaluasi lembaga negara, institusi demokrasi, dan penegak hukum pemerintah Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada bulan November 2017 dengan menggunakan metode *stratified multistage random*, yang menyatakan bahwa tingkat kepuasan publik terhadap lembaga negara MPR hanya 44%.²¹¹ Hal ini dikarenakan kewenangan MPR saat ini tidak mampu menunjang tugas MPR secara maksimal, sehingga fungsi MPR sebagai perwakilan rakyat tidak dapat berjalan secara maksimal.

Oleh karena itu, MPR sebagai perwujudan dari suara rakyat perlu diberikan kewenangan lebih dalam rangka menjadi sarana menyampaikan aspirasi rakyat dapat sampai kepada pemerintah.

²¹⁰ Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

²¹¹ Survei yang dilakukan menggunakan metode *stratified multistage random* metode stratified random adalah metode pemilihan sampel dengan cara membagi populasi ke dalam kelompok-kelompok yang homogeny yang disebut strata kemudian sampel diambil acak dari tiap strata tersebut dan dibuat perkiran untuk mewakili strata yang bersangkutan. Lih. Nurhayati, "Studi Perbandingan Metode Sampling antara *Simple Random* dengan *Stratified Random*," Jurnal Basis Data 3, No 1, (Mei, 2008): 27. Sementara itu, yang dimaksud dengan multistage random adalah metode pengambilan data yang dikonstruksikan dari metode *random sampling* sederhana melalui beberapa tahapan pengambilan sampel acak. Dengan demikian dimungkinkan setiap anggota populasi mempunyai peluang yang sama untuk dipilih sebagai sampel sehingga pengukuran dapat dilakukan dengan hanya melibatkan sedikit sampel. Lihat .A.Sugiyono, "Perhitungan Cepat (Quick Count) dengan metode *Multistage Random Sampling* (Studi Kasus Pilkada Nanggroe Aceh Darusalam 2006)", (Skripsi, Fakultas Sains dan Matematika Universitas Diponegoro, 2010), Hlm. 1.

Penguatan kewenangan MPR perlu dilakukan untuk optimalisasi kewenangan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang meliputi :

Pertama, diperlukan kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dalam rangka menetapkan haluan negara. Tujuan utama dibentuknya negara Indonesia termuat dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI yaitu, menyejahterakan kehidupan rakyatnya. Sehingga negara yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka Indonesia wajib mengatur tiap aspek yang mendukung kesejahteraan masyarakatnya dalam konstitusi, serta dalam setiap pelaksanaan urusan pemerintah harus mengabdikan pada tujuan negara kesejahteraan sebagai titik akhir yang hendak dicapai trilogi pembangunan nasional memiliki hubungan yang erat dengan ekonomi, karena kesejahteraan sebuah negara dapat ditempuh atau dicapai dengan pembangunan.²¹²

Penambahan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dalam menetapkan haluan negara memiliki urgensi dikarenakan perencanaan pembangunan kini dituangkan ke dalam produk hukum UU dan Perpres. UU RPJN menjadi suatu haluan atau kiblat pembangunan negara ini, yang kemudian diuraikan lebih lanjut untuk mengakomodir dinamika masyarakat dalam jangka waktu 5 tahun dalam RJMN yang dituangkan dalam perpres. Haluan negara yang dituangkan dalam UU dan Perpres memiliki daya ikat lemah, dikarenakan banyaknya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memiliki daya ikat yang lebih kuat (RPJP diatur dalam UU, sedangkan RPJMN diatur dalam Perpres)²¹³

Kedua, MPR berwenang tambahan dalam mengatur keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintah ini sendiri dan/atau pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penghapusan kewenangan menetapkan yang dilakukan menjadi tidak legal dan sah. Misalnya Apabila melihat prosedur pemakzulan presiden, usul pemberhentian yang dilakukan DPR ke MPR, tetapi sebelumnya perlu mengajukan permintaan terlebih dahulu kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, bahwa Presiden melanggar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7A UUD NRI 1945. Keberlanjutan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, maka MPR

²¹² Sulastomo, *Transisi Orde Lama ke Orde Baru: Sebuah memoir*, Jakarta: Kompas, 2008) Hlm. 192.

²¹³ RPJM sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka waktu 5 tahun harus mengacu pada RPJPN yang dituangkan dalam bentuk UU dan RPJM dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Tentu hal ini memiliki konsekuensi logis daya ikatnya lebih lemah. Padahal semua Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh legislative maupun program-program yang disusun eksekutif harus mengacu pada RPJPN maupun RPJMN, RKP yang disusun Presiden pun harus mengacu pada RPJPN dan RPJMN. Oleh karena itu, haluan negara masih belum memadai dan belum memiliki daya ikat yang lebih relative kuat, karena secara logis, tidak mungkin UU yang dibuat oleh legislative maupun PP yang ditunjukkan untuk menepati tujuan pembangunan harus mengacu pada haluan yang secara hierarkies berada di tataran lebih rendah.

perlu diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang menetapkan pelantikan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum, disebabkan selama ini pelaksanaannya masih bersifat serimonial, yaitu pembacaan Keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, dilanjutkan dengan sumpah dihadapan Sidang Paripurna MPR. Seharusnya peristiwa tersebut memiliki suatu produk hukum yang secara tegas dan mengikat. Kemudian perlu juga menuangkan kedalam produk hukum Ketetapan terkait ketika Presiden, Wakil Presiden dan *triumvirate* mangkat, diberhentikan, berhenti atau berada dalam kondisi yang tidak diharapkan lagi dalam masa jabatannya dalam waktu bersamaan. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pelantikan demi keberlanjutan adalah MPR, dikarenakan MPR adalah representatif penuh dari kedaulatan rakyat.

Ketiga, tafsir kontitusional oleh MPR. Hingga sekarang belum ada produk hukum yang akomodir kewenangan tersebut. Semestinya MPR diberikan kewenangan untuk melakukan tafsir konstitusional dalam perkara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, dikarenakan MPR memberikan *original intent* dari penyusunan maupun perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945.

Kempat, berkaitan dengan peninjauan tentang materi muatan dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR diperlukannya tindak lanjut sebagaimana ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugaskan untuk melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 samapai dengan tahun 2002. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 yang menyisakan 8 (delapan) ketetapan yang secara yuridis masih berlaku. Yang mana hanya ada 3 (tiga) ketetapan yang akan tetap berbentuk ketetapan sementara yang lainnya akan dituangkan dalam bentuk undang-undang. Ketetapan MPR ini bukanlah kedudukannya dilemahkan dalam wujud undang-undang dan kedudukan ini di dasarkan pada Ketetapan MPR itu sendiri.

Namun hasil dari reformasi ini menimbulkan beberapa diharmonisasi dan kekosongan hukum, setelah Ketetapan MPR dihapuskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 namun setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Ketetapan MPR kembali dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia namun menimbulkan persoalan mekanisme pengujian apabila Ketetapan MPR tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Apabila ketetapan ini tidak sejalan dengan UUD 1945 tidak ada mekanisme pengujian yang dapat dilakukan, hal tersebut yang menyebabkan diharmonisasikan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mahkamah Konstitusi bertindak sebagai *guardian the constitution* tidak memiliki kewenangan menguji ketetapan MPR terhadap UUD 1945 karena UUD 1945 tidak memberikan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian tersebut. Ketetapan MPR merupakan produk yang keluar sebelum orde reformasi yang tentunya memiliki perbedaan pasca perubahan UUD 1945. Kemudian MPR sekarang tidak memiliki kewenangan mencabut ataupun mengubah Ketetapan MPR yang telah dibuat sebelumnya, sehingga hal semacam ini mengikat Ketetapan MPR seolah-olah lepas dari kendali untuk menyelaraskan apabila dianggap merugikan hak konstitusional warga negara. Jadi Ketetapan MPR tidak menutup kemungkinan terjadinya pertentangan dalam UUD 1945 namun tidak menyediakan mekanisme jalan keluar untuk menyelesaikannya. Padahal UUD 1945 menjadi dasar segala peraturan perundang-undangan di Indonesia dan Mahkamah Konstitusi inilah sebagai solusi untuk lebih mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang sesungguhnya, yaitu segala sesuatu bentuk pergaulan dalam hidup bermasyarakat berdasar atas hukum dan hukum dibentuk berdasarkan dasar filosofis bernegara, yaitu konstitusi.

B. Telaahan Secara Menyeluruh Terhadap Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia

1. Perkembangan Ketetapan MPRS/MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Kewenangan MPR sebelum amandemen menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, karena dari kewenangan diatas MPR memangku kewenangan yang sangat luas dan berdampak luas khususnya dalam hal mengeluarkan peraturan dalam bentuk ketetapan atau lebih populer disebut TAP MPR. kewenangan itu diberikan untuk memberikan pedoman kerja dan panduan penyusunan program kerja bagi presiden dalam melaksanakan tugasnya, Garis-Garis Besar Haluan Negara itu diperlukan karena pedoman atau haluan-haluan kebijakan bernegara yang ditentukan dalam UUD RI 1945 terlalu ringkas atau sederhana, oleh karena itu disamping haluan-haluan yang telah di tetapkan dalam

konstitusi masih diperlukan haluan-haluan negara yang lebih jelas di luar UUD RI 1945.²¹⁴

Keberadaan ketetapan MPRS/MPR muncul setelah dikeluarkannya memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 yang kemudian dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 Tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan dan oleh MPR dengan Ketetapan MPR Nomor V/ MPR/ 1973 dan Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari:²¹⁵

A. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan

1. Bentuk-bentuk Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden.
- b. Ketetapan MPR, Meliputi dua ketetapan:
 - a) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislasi dilaksanakan dengan undang-undang.
 - b) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang, Terdiri dari:
 - a) Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.
 - b) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-Undang.
 - c) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - d) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

²¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal undang-undang*, Jakarta, Konstitusi Pers, Hal. 48.

²¹⁵ Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persda, Hal. 46.

- d. Peraturan Pemerintah,
Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang.
 - e. Keputusan Presiden, dan Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah.
 - f. Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya
Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, khusus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.²¹⁶
2. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.
 3. Sesuai pula dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasarkan dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

Hierarki peraturan perundang-undangan tersebut saling mensubordinasi dalam artian bahwa peraturan perundang-undangan di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya (*Lex superiori derogat lex inferiori*).²¹⁷ Makna asas hukum *lex superiori derogate lex inferiori*, dalam ajaran mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip, antara lain:²¹⁸

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menjadi landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau berlandaskan hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

²¹⁶ Lampiran II Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

²¹⁷ Lihat Pasal 7 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki

²¹⁸ Ni'matul Huda. *Hukum Tata... Op cit.* hal. 46

4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat; dan
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih umum.

Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2000 ditetapkanlah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.²¹⁹ Tidak mengubah kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan yaitu tetap dibawah UUD 1945 diatas undang-undang. Pada dasarnya TAP MPR atau MPRS yang bersifat mengatur itu juga mempunyai kedudukan sebagai hukum konstitusi karena dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang sama dengan yang menetapkan Undang-Undang Dasar, oleh karena itu sebenarnya adanya ketetapan MPR atau MPRS sebagai produk hukum yang mengatur (*regeling*) merupakan bentuk penafsiran MPR atas UUD RI 1945 yang dikenal sangat ringkas.²²⁰

Pasca amandemen UUD RI 1945, keberadaan TAP MPRS/MPR telah mengalami pasang surut atau inkonsistensi dalam tata urutan perundang-undangan, dimana TAP MPR / MPRS tidak lagi menjadi bagian dari hierarki perundang-undangan karena jenisnya yang bukan bersifat mengatur, Seperti hierarki atau tata urutan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- c. Peraturan Pemerintah (PP);
- d. Peraturan Presiden (Perpres); dan
- e. Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan TAP MPR di masukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:²²¹

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm. 85.

²²⁰ Lihat pasal 1 aturan tambahan UUD Negara RI tahun 1945 amandemen ke-4.

²²¹ Lihat Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Keberadaan TAP MPR / MPRS di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan akan tetapi, di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perubahan atas Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan justru di masukkan kembali kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, oleh karena di masukkannya TAP MPR / MPRS dalam hierarki perundang-undangan itulah banyak menimbulkan pertanyaan dan perdebatan mengingat MPR secara kelembagaan tidak lagi mempunyai kewenangan konstitusional mengeluarkan peraturan dalam bentuk ketetapan yang sifatnya mengatur (*regeling*) pasca amandemen ketiga UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam penjelasan Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan Ketetapan MPR yaitu “Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.” Penjelasan Pasal 7 butir 1 di atas dapat kita dilihat, bahwa penempatan kembali Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia hanya untuk memberikan status hukum pada Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku hingga saat ini. Dan Ketetapan tersebut adalah ketetapan yang relevan dan masih dibutuhkan dalam sistem hukum di Indonesia.²²² Sebagaimana pendapat Riri Nazriyah, kehadiran Ketetapan MPR dapat didasarkan pada dua hal yaitu ketentuan hukum yang tersirat dalam UUD 1945 dan dasar bentuk hukum TAP MPR yaitu praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang terdapat di setiap negara.²²³

Masuknya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan beberapa tanggapan dari kalangan praktisi

²²² Laurensius Arliman S, *Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Lex Jurnalica, Volume 13 Nomor 3, Desember 2016

²²³ *Ibid.*, Hal. 281-282

hukum maupun ahli hukum dibidang ilmu peraturan perundang-undangan. Berikut alasan dimasukkannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, menurut Wakil Ketua MPR RI Harjriyanto Y. Thohari : “... Ketetapan MPR/S dan Ketetapan MPR RI merupakan khazanah ketatanegaraan yang sangat kaya dan penting, setelah terbitnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Tahun 1960- 2001, Ketetapan MPR berada disimpang jalan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi menempatkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut keberadaannya tidak lagi diakui, bahkan juga oleh Pemerintah dan DPR sendiri. Jangankan ketetapan tersebut dipergunakan sebagai rujukan oleh lembaga-lembaga negara, bahkan dilirik sebelah mata pun tidak. Pemerintah dan DPR malah cenderung mengabaikan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut baik dalam proses pembentukan undang-undang maupun dalam perumusan kebijakan negara. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 saya rasa telah mengandung kesalahan yang sangat fatal. Kini Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dalam undang-undang terbaru hasil revisi ini Ketetapan MPRS/MPR kembali dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia, ini berarti Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sungguh sangat besar dan signifikan, Ketetapan MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material dan Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah mutlak harus memperhatikan ketetapan-ketetapan MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya”.²²⁴ Ketua Pansus Rancangan Undang-Undang 12 Tahun 2011 Sutjipto memaparkan: “...ada beberapa perubahan penting dalam RUU (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) ini dibanding Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Salah satunya adalah dimasukkannya kembali Ketetapan MPR (TAP MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, telah mengeluarkan TAP MPR dari hierarki. Dicantulkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki, sebagai konsekuensi karena

²²⁴ <http://www.mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-pdf>, diakses pada tanggal 21 Juni 2019, pukul 23.39. WIB.

masih banyak TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga, dengan masuknya kembali ke dalam hierarki, secara hukum kekuatannya lebih kuat dibanding sebelumnya”.²²⁵

2. Norma yang terkandung dalam Ketetapan MPRS/MPR

Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeinerechts lehre* ia mengungkapkan dalam Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen* bahwa selain norma berlapis dan berjenjang norma hukum itu juga berkelompok-kelompok. Ketetapan MPR diartikan sebagai *Staatsgrundgesetz* adalah aturan yang bersifat pokok dan aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Aturan dasar negara merupakan sumber dan dasar bagi terbetuknya suatu undang-undang (*formell gesetz*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang adalah peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang. Di Indonesia aturan dasar ini tertuang pada batang tubuh UUD NRI 1945.²²⁶

Sifat-sifat norma dari Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR adalah sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, serta lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal-balik. Hal-hal tersebut yang membedakannya dari norma Undang-Undang, oleh karena pengaturan dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya. Para ahli menyebut Undang-Undang dengan *Formeell Gesetz*.

Maria Farida Indrati S. menyatakan bahwa Ketetapan MPR/MPRS juga merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) sebagaimana halnya dengan Batang Tubuh UUD Tahun 1945. Adapun kedudukan Ketetapan MPR/MPRS lebih rendah daripada norma dalam Batang Tubuh UUD Tahun 1945 dikarenakan Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR sebelum Perubahan UUD Tahun 1945 sebagai Lembaga Negara Tertinggi dalam melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan di atas atau dalam arti lebih tinggi daripada UUD Tahun 1945. Sedangkan Ketetapan MPR/MPRS dibentuk oleh MPR selaku Lembaga Penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara

²²⁵ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e29a86c799c4/hierarki-peraturan-peruu-berubah->, diakses pada tanggal 21 Juni 2019, pukul 23.36 WIB.

²²⁶ *Ibid.*, Hlm.31

dan selaku Lembaga Pemilih (Elektorat) Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan UUD Tahun 1945.²²⁷

Norma-norma yang terdapat dalam Ketetapan MPR juga merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, meskipun kedudukannya setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945. Hal itu disebabkan karena norma-norma dalam Batang Tubuh UUD dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan “di atas”, dalam arti lebih tinggi daripada, Undang-Undang Dasar, sedangkan norma-norma dalam Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku Lembaga Penetapan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan selaku Lembaga Pemilih Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Ketetapan MPR berkedudukan “di bawah”, dalam arti lebih rendah daripada Undang-Undang Dasar.

Menurut teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung*, batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undangundang. Sifat-sifat dari batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakan dari norma Undang-Undang karena pengaturan dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.²²⁸ A. Hamid S. Attamimi juga tidak sependapat dengan memosisikan UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan melainkan sebagai aturan dasar negara/pokok negara. Peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan dasar/pokok negara yaitu berupa undangundang dan peraturan yang lebih rendah dimana lebih mudah untuk dibuat, diubah dan dicabut. Aturan Dasar Negara/aturan pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya undang-undang dan peraturan lain di bawahnya yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Ketetapan MPR ini berisi Garis-Garis Besar Haluan Negara, merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, aturan-aturan umum yang bersifat garis besar,

²²⁷ Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan (1), Hal. 76-78

²²⁸ *Ibid*, Hlm.76-77.

sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi.²²⁹

Secara substansi, Ketetapan MPR/MPRS berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Sifat norma dari Batang Tubuh UUD Tahun 1945 dan Ketetapan MPR/MPRS sebagai norma konstitusi mengatur lembaga-lembaga negara serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik.²³⁰ Menurut Rosjidi Ranga Widjaja, Ketetapan MPR/MPRS bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnorm*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi Ketetapan MPR/MPRS mengandung norma hukum yang pada hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945.²³¹

3. Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia

Perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances*²³² mewujudkan supermasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi²³³ dan negara hukum.²³⁴

Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan²³⁵. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang

²²⁹ *Ibid*, Hlm.77.

²³⁰ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan* (1), hal. 76-78.

²³¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Hal. 54 dalam Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI*, Hal. 353.

²³² Ayudya Widawati, *Seleksi Hakim Agung 2008, Mencari Hakim Agung yang Profesional, Berkualitas, Berintegritas, Akuntabel dan Transparan dalam Rangka Menegakkan Prinsip Checks and Balances Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, dalam *Jurnal Teropong*, Vol. VII No. 1, 2008, Hlm. 28. Lihat juga Bruce Ackerman, *The New Separation Powers*, dalam *The Harvard Law Review*, Vol. 113, 2000, Hlm. 113.

²³³ Martha Pigome, *Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, artikel *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No.2, 2011, Hlm. 324

²³⁴ Denny Indrayana, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi menuju Demokrasi vs Korupsi", artikel dalam *jurnal konstitusi*, Vol. 1 No. 1, 2004 Hlm. 101. Lihat juga bambang

²³⁵ Kuntana Magnar, *Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, Vol. 1 No. 2 Th. 2007, Hlm. 25. Lihat juga Nurul Chotidjah, *Dinamika Implementasi Kewenangan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, artikel dalam *Jurnal*

dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan²³⁶. Di antara implikasi perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah perubahan kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kedudukan dan status hukum Tap MPR kembali memperoleh kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memberikan landasan hukum bagi keberlakuan kembali Tap MPR. Namun keberadaan TAP MPR masih menjadi perdebatan, berdasarkan UUD NRI 1945 kedudukan MPR tidak menjadi Lembaga Tertinggi, kemudian menimbulkan masalah hukum menyangkut kedudukan dan status hukum dari Tap MPR itu sendiri, khususnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Struktur ketatanegaraan Indonesia memiliki karakter yang berbeda dalam hierarki aturan hukum yang tidak dikenal dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut adalah dengan memasukkan produk hukum Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangannya.

Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar (dari Majelis) yaitu mengatur tentang garis garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Istilah Ketetapan dalam Tap. MPR/MPRS sebenarnya tidak ada dalam UUD 1945. Istilah ini diambil MPRS pada sidang Pertama, dari bunyi Pasal 3 UUD 1945 naskah asli²³⁷, di mana terdapat sumber hukum, bahwa MPR berwenang menetapkan UUD, GBHN dalam arti luas²³⁸, memilih Presiden dan Wapres dan sebagainya. Kemudian oleh Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dijadikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan (sumber hukum).²³⁹ lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD mengatur hal-hal pokok saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan haluan negara yang dituangkan dalam GBHN.²⁴⁰

Adapun menurut Rosjidi Ranggawidjaja, bahwa Tap MPR bersama-sama dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari

Ilmu Hukum Litigasi, Vol. IX No. 3, 2008, Hlm. 300. Lihat juga Heru Susetyo, *ReformasiKonstitusi dari Aspek Lembaga Negara*, artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7 No. 1, 2007, Hlm. 5.

²³⁶ R. Agung Laksono, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945*, artikel dalam *jurnal majelis*, Vol. 1 No. 1, 2009, Hlm. 48.

²³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1985, Hlm. 46.

²³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UIIPress, 2004, Hlm. 39.

²³⁹ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1996, Hlm. 18.

²⁴⁰ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, dan Dasar-Dasar Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi), Kanisius, Jakarta, 1998, Hlm. 41.

Pancasila sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnom*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi Tap MPR mengandung norma hukum yang pada hakikatnya sama, namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945²⁴¹ Berdasarkan Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk Keputusan MPR: *pertama*, Ketetapan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis; *kedua*, Keputusan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Sesuai dengan makna dan maksud dibentuknya Tap MPR, maka sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR berisi antara lain: *pertama*, Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang; *kedua*, Ketetapan MPR yang memuat GBHN dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Hal ini berarti bahwa Ketetapan MPR di satu pihak dapat dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. Sedangkan dari segi substansi, Ketetapan MPR memiliki isi mengatur (*regeling*) dan merupakan keputusan (*beschikking*).

Eksistensi Tap MPR dalam hierarki aturan hukum di Indonesia, mengalami pasang surut sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia sendiri. Berdasarkan ketentuan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dalam lampiran II-nya tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Tap MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Dalam praktik, tata urut dan penamaan bentuk-bentuk peraturan tersebut tidak sepenuhnya diikuti.²⁴² Kelemahan dan kekurangan dalam Ketetapan MPRS tersebut kemudian disempurnakan dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

Meskipun Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut bersifat menyempurnakan, tetapi Ketetapan ini justru menimbulkan masalah lain, yaitu dengan menempatkan Perpu pada urutan di bawah undang-undang padahal seharusnya keduanya berada dalam derajat yang sama. Karena itu, diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam rangka mengganti fungsi dan mengadopsi materi Ketetapan No. III/MPR/2000.

Substansi mendasar dari ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, bahwa Undang-Undang ini telah meniadakan kedudukan Tap MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, MPR hasil Pemilu 2004 telah mendasarkan diri kepada UUD 1945 pasca perubahan keempat tahun 2002, yang tidak lagi berwenang menetapkan GBHN dan ketetapan-ketetapan yang

²⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998, Hlm. 41.

²⁴² Lihat MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satu-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR adalah produk perubahan UUD yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

Kedudukan dan status hukum Tap MPR kembali memperoleh kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang memberikan landasan hukum bagi keberlakuan kembali Tap MPR.

Menurut Hajriyanto Y. Thohari, bahwa: dengan masuknya kembali Tap MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundang - undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sungguh sangat besar dan signifikan: Tap MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Tap MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan Tap MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya²⁴³.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, ketetapan MPR diposisikan kedudukannya dibawah UUD dan di atas UU²⁴⁴, kemudian Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi dibandingkan peraturan perundang-undangan dalam lingkup Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut.²⁴⁵

Berdasarkan lingkup peraturan perundang-undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meliputi Undang-Undang dan Peraturan perundang-undangan di bawahnya yaitu ; Peraturan Pemerintah, Peraturan Penganti Undang-Undang (Perppu), yang memiliki kedudukan yang sama dengan Undang-undang, Peraturan, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota).²⁴⁶ Akan tetapi, dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tersebut belum mengatur mengenai tata cara pembentukan dan materi muatannya.

²⁴³ Hajriyanto Y. Thohari, "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU NO. 12 Tahun 2011", *Makalah* dipresentasikan pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, Propinsi Babel, Hlm. 3-4.

²⁴⁴ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undnag Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁴⁵ *Ibid.*,

²⁴⁶ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dan Pasal 18 ayat huruf b Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 memberikan pembatasan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berlaku menurut Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002²⁴⁷ yang memberikan batasan tersendiri terhadap berlakunya Ketetapan MPR baik secara formil dan materil.²⁴⁸ Terbukti dengan tidak ada satu pun Undang-Undang yang menjadikan Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagai landasan konsideran.²⁴⁹ Hal tersebut disebabkan Ketetapan MPR yang masih berlaku, menurut penjelasan *a quo* adalah Ketetapan dalam arti *beschikking* atau yang bersifat bersegi satu.²⁵⁰ Secara *contrario*, Mahfud MD dan S.F Marbun kemudian memberikan klasifikasi terkait ketetapan, yaitu :²⁵¹

- a. Merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak dari pemerintah dan bukan hasil persetujuan oleh dua belah pihak;
- b. Sifat hukum publik diperoleh dari/berdasarkan wewenang atau kekuasaan istimewa; dan
- c. Dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan hubungan hukum.

Menurut teori Mahfud MD dan S.F Marbun, pengaturan ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya sebagai keputusan dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pada hakekatnya teori klasifikasi teori tersebut akan lebih memiliki relevansi ketika Ketetapan MPR dikembalikan sebagai sifat yang *regelling*. Ketetapan MPRS dan MPR merupakan *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945. Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder²⁵². Mengingat sifat UUD 1945 yang hanya memuat garis-garis besar saja, Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* dapat turut memuat hal-hal yang bersifat fundamental

²⁴⁷ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁴⁸ Ni, Matul Huda, *Problematika...*, *Op.Cit.*, Yogyakarta, Hlm. 55.

²⁴⁹ *Ibid.*, Hlm. 100.

²⁵⁰ Dian Agung Wicaksana, *Implikasi Re-eksistensi Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Vol 10, No 1 tahun 2013, Hlm. 150.

²⁵¹ S.F. Marbun dan Mahfud MD dalam *Ibid.*

²⁵² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2008, Hlm.48-54

seperti haluan negara.²⁵³ Haluan negara (GBHN) disahkan pada 18 Agustus 1945 untuk diatur diluar konstitusi, yang akan ditetapkan dengan ketetapan MPR. Kondisi UUD 1945 yang ringkas tersebut memuat banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang didelegasikan ke dalam Undang-Undang.²⁵⁴

Materi muatan misalnya GBHN yang mengandung pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan pembentukan peraturan pelaksanaannya bukan merupakan materi Undang-Undang.²⁵⁵ Kembalinya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menandakan supermasi MPR dalam di bidang legislasi.²⁵⁶ Dengan demikian pembentukan tentang Aturan Dasar/Aturan Pokok berada dikewenangan MPR.

Persoalan mengenai kedudukan ketetapan MPR dapat kita lihat dalam Pasal 2, 3 dan 4 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara konstruksi pasal perpasal, Pasal 2 memberikan penjelasan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara.²⁵⁷ Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa kedudukan UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar.²⁵⁸ Pasal 4, menjelaskan tentang Undang-Undang dan Peraturan Perundangan di bawah Undang-Undang.

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) tidak memberikan penjelasan mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam suatu sistem perundang-undangan, ketiadaan penjelasan mengenai kedudukan Ketetapan MPR membuat kacau aspek pembentukan dan validitas peraturan perundang-undangan dalam lingkup Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal tersebut tidak akan relevan ketika Ketetapan MPR ini tidak dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, secara hierarki Ketetapan MPR memiliki kedudukan di bawah UUD 1945 sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011²⁵⁹. Kelsen memberikan penjabaran norma mempunyai validitas dengan 2 hal yaitu :

- 1) Pembentukan norma dengan cara yang sudah ditentukan oleh norma lain;
- 2) Materi muatan yang diatur merupakan tindak lanjut dari norma lain.

²⁵³ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, Hlm. 80..

²⁵⁴ Denny Indrayana..., *Op.Cit.*, Hlm. 96.

²⁵⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, Hlm. 52.

²⁵⁶ Ismail Suny dalam Dahlan Soeprapto, *Op.Cit.*, Hlm. 52.

²⁵⁷ Lihat Pasal 2 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 5233).

²⁵⁸ Lihat Pasal 3 ayat (1) 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 5233).

²⁵⁹ Lihat Undang-Undnag Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

Norma yang mampu menentukan norma lain adalah norma yang mempunyai posisi lebih tinggi dari norma yang lain. Bergman Avila kemudian menambahkan konsepsi Kalsen, fungsi hierarki kemudian bukan hanya untuk menguji validitas suatu norma namun juga untuk mengkoherensikan norma-norma yang ada.²⁶⁰

Ketiadaan Ketetapan MPR memberikan penjelasan adanya pemisahan antara Pancasila dan UUD 1945 dengan Undang-Undang. Menurut Hamid Attamimi membedakan antara norma hukum dalam UUD 1945 dan dalam Undang-Undang,²⁶¹ Konstitusi sebagai aturan dasar hukum yang dibatasi oleh suatu lembaga negara, sedangkan dalam Undang-Undang terbatas lewat dibentuknya lembaga legislatif yang khusus²⁶². Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* atau yang benar-benar sebagai ketetapan kemudian dapat menjadi jembatan antar norma.²⁶³

Dikembalikannya Ketetapan MPR hanya sebatas diatur dalam hierarki. Menurut Ni'Matul menjabarkan mengenai materi muatan Ketetapan MPR yang dapat memuat materi yang meliputi :²⁶⁴

- 1) Hal-hal yang berkaitan dengan tugas, wewenang dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara;
- 2) Garis-garis besar kebijakan dengan jangka waktu.

Pasal 10 ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 termuat Ketetapan MPR tidak dapat secara khusus memerintahkan untuk dibuat Undang-Undang yang melaksanakan muatan Ketetapan MPR.²⁶⁵ Idealnya pengaturan kembali ketetapan MPR memuat materi muatan Ketetapan MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya.²⁶⁶ Ketetapan MPR harus bisa menjangkau kebutuhan masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya memberikan penjelasan tentang kedudukan Ketetapan MPR. Padahal dikembalikannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan memerlukan pengaturan komperhensif dengan mempertimbangkan berbagai aspek saat mengembalikan Ketetapan MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.

²⁶⁰ *Ibid.*,

²⁶¹ Padmo Wahyono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Dewasabini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 124.

²⁶² *Ibid.*,

²⁶³ Lihat klasifikasi Mahfud MD dan S.F. Marbun dalam Dian Agung Wicaksana, *Op.Cit.*, Hlm. 10.

²⁶⁴ Ni'Matul Huda, "Problematika....", *Op.Cit.*, Hlm. 79.

²⁶⁵ Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undnag Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

²⁶⁶ Dian Agung, *Op.Cit.* Hlm. 174.

4. Perkembangan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia

a. Masa Orde Lama

Istilah TAP MPRS/MPR tidak eksplisit dicantumkan dalam UUD 1945. TAP MPRS/MPR dikenal pada masa orde lama setelah pembentukan lembaga MPRS berdasarkan amanat Dekrit Presiden tahun 1959. Dalam sidang umum pertama MPRS yang berlangsung tanggal 10 November sampai dengan 7 Desember 1960 di Bandung, dihasilkan 2 (dua) ketetapan yaitu TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang manifesto politik republik Indonesia sebagai GBHN dan TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang garis-garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahapan pertama 1961- 1969.²⁶⁷

Sejak dikeluarkannya Dekrit presiden tahun 1959 dikenal peraturan-peraturan produk MPRS yang memiliki sifat mengatur/*regeling* dan mengikat keluar. Periode tahun 1959 sampai dengan 1965, terdapat 8 TAP MPRS yang merupakan hasil dari 3 sidang umum MPRS tahun 1960, 1963 dan 1965. Dari 8 Ketetapan MPRS tersebut, ditemukan ketetapan-ketetapan yang bersumber dari pidato atau amanat Presiden Republik Indonesia, Soekarno, yaitu TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang manifesto politik Republik Indonesia sebagai GBHN bersumber dari pidato yang disebut sebagai amanat negara yang diucapkan oleh presiden pada pembukaan sidang pertama MPRS pada hari pahlawan 10 November 1960; amanat presiden berjudul "penemuan kembali revolusi kita" yang dikenal sebagai manifesto politik RI; amanat presiden pada sidang pleno pertama depernas mengenai pembangunan semesta berencana; amanat presiden berjudul "jalannya revolusi kita" yang menjadi pedoman pertama pelaksanaan manifesto politik RI; dan pidato presiden pada sidang umum PBB berjudul "*To build the world a new*. Selanjutnya TAP MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang pedoman-pedoman pelaksanaan GBHN dan haluan pembangunan bersumber dari amanat presiden berjudul "*revolusisosialisme* Indonesia pimpinan nasional" (RESOPIM); amanat presiden berjudul tahun kemenangan" (TAKEM); pidato presiden berjudul "deklarasi ekonomi" (DEKON); dan amanat pengantar laporan berkala presiden/ mandataris MPRS berjudul "*ambeg parama arta*" (berwatak pandai mendahulukan urusan yang penting).²⁶⁸

²⁶⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat, artikel di akses pada 17 Maret 2014, <http://www.mpr.go.id/files/pdf/2012/01/03/selayang-pandang-1325565318.pdf>. Diakses pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 02.14 WIB.

²⁶⁸ Putiera Achmani, artikel di akses pada 17 Maret 2014, dari <http://putierachmani.blogspot.com/2014/02/artikel.html>, diakses pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 09.16 WIB.

Produk hukum yang dihasilkan penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berikutnya yang juga diselenggarakan di Bandung pada tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963. Dalam Sidang Umum tersebut dihasilkan dua Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, dan Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Dua tahun kemudian, pada akhir masa jabatannya, MPRS mengadakan Sidang Umum Ketiga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di Bandung, tanggal 11-16 April 1965 yang menghasilkan empat Ketetapan MPRS yaitu:

- 1) Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul: "Berdiri di atas Kaki Sendiri" yang lebih dikenal dengan "Berdikari" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia.
- 2) Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Setir untuk Berdiri di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan.
- 3) Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang "Gesuri", "TAVIP" (Tahun Vivere Pericoloso), "*The Fifth Freedom is Our Weapon*" dan "*The Era of Confrontation*" sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.
- 4) Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/ Perwakilan.

Kedudukan TAP MPR ditegaskan dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tata hukum republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan republik Indonesia. Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan keputusan presiden.²⁶⁹

²⁶⁹ Maria Farida Indrati Socprpto, *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis,Fungsi dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2011, Hlm. 71-73.

Penelusuran Ketetapan MPRS yang diterbitkan tahun 1960–1965 dapat dipahami dari dua sisi. Satu sisi berdasarkan pembagian kekuasaan, Ketetapan MPRS tersebut memberi kekuasaan berlebih dan memusat kepada lembaga eksekutif yaitu presiden. Namun dari latar belakang pembentukan TAP MPRS ditemukan sisi lain yaitu penerbitan ketetapan-ketetapan tersebut diduga atas pengaruh kekuasaan yang besar dari presiden. Berdasarkan penelusuran ketetapan-ketetapan MPRS tersebut dapat muncul kesimpulan bahwa pada masa tahun 1960 sampai dengan tahun 1965 Indonesia sedang mengalami suatu masa dimana kekuasaan dari tata lembaga negara condong kearah kekuasaan lembaga eksekutif (*executive heavy*) yaitu Presiden.²⁷⁰

b. Masa Orde Baru

Kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundangan berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR meskipun dibentuk oleh lembaga Negara yang sama tetapi kedudukannya berbeda. Undang-Undang Dasar 1945 berkedudukan lebih tinggi dari pada Ketetapan MPR. Hal ini terjadi karena fungsi MPR dapat dibedakan dalam dua kualitas, yaitu:²⁷¹

Fungsi I :Menetapkan Undang-Undang Dasar.

Fungsi II a :Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara

Fungsi II :Memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Penempatan Ketetapan MPR dibawah Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai konsekuensi bahwa materi muatan Ketetapan MPR harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan norma-norma Ketetapan MPR. Fungsi Ketetapan MPR adalah merupakan pengaturan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945.²⁷²

Selanjutnya pada masa orde baru, TAP MPR Nomor I/MPR/1973 tentang peraturan tata tertib MPR, menyebutkan

²⁷⁰ Putiera Achmani, *Loc.cit.*

²⁷¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kansius, Yogyakarta, 1998, Hal. 42.

²⁷² *Ibid.*, Hal. 44.

bahwa bentuk dari putusan majelis yaitu ketetapan MPR dan keputusan MPR. Ketetapan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan ke dalam, sedangkan keputusan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam majelis.²⁷³

Dalam rangka upaya pengembalian arah kebijakan negara berdasarkan UUD 1945 diterbitkan ketetapan-ketetapan MPRS, serta ketetapan yang mengkaji ulang ketetapan MPRS tahun 1960-1965. Ketetapan-ketetapan tersebut adalah :²⁷⁴

- 1) TAP MPRS Nomor XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-Panitia *Ad Hoc* MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia;
- 2) TAP MPRS Nomor XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi;
- 3) TAP MPRS Nomor XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan kembali Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden RI Seumur Hidup;
- 4) TAP MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945;
- 5) TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- 6) TAP MPRS Nomor XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno Ketetapan MPRS Nomor XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat;
- 7) TAP 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;

²⁷³ Lihat Pasal 102 TAP MPR No. 1 / MPR/1973.

²⁷⁴ Putiera Achmani, *loc.cit.*

- 8) TAP MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers;
- 9) TAP MPRS Nomor XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- 10) TAP MPRS Nomor XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
- 11) TAP MPRS Nomor XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS:
 - a. No.II/MPRS/1960;
 - b. No. IV/MPRS/1963;
 - c. No. V/MPRS/1965;
 - d. No. VI/MPRS/1965;
 - e. No. VII/MPRS/1965.

Ketetapan dimasa orde lama dan orde baru menurut politik hukum dapat dibedakan dari sifat otoritariannya. Menurut Mahfud MD bahwa yang membedakan sifat otoritarian antara Orde Baru dengan Orde Lama, antara lain, adalah cara membangun instrumen hukum sebagai alat pembangunan sistem politiknya dimana Orde Lama dibangun oleh Soekarno melalui pelanggaran secara lebih terang-terangan atas konstitusi dan hukum, sementara Soeharto membangun sistem politik yang otoriter masa Orde Baru dengan hati-hati melalui cara-cara yang secara formal tampak konstitusional dengan cara mengesahkannya melalui Ketetapan MPR dan Undang-Undang, dengan kata lain secara formal konstitusional, tindakan yang dilakukan Soeharto terpenuhi tuntutan proseduralnya, tetapi secara substansial sebenarnya tidak sejalan dengan nilai-nilai yang dianut oleh konstitusi dan Pancasila.²⁷⁵

c. Orde Reformasi

Pada orde reformasi, TAP MPR masih diakui dalam TAP MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.II/MPR/1999. Ketetapan tersebut tidak mengubah kedudukan ketetapan MPR, akan tetapi bentuk putusan majelis diubah menjadi 3 yaitu dengan ditambahkannya Perubahan UUD menjadi salah satu bentuk putusan majelis. Penambahan bentuk

²⁷⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, LP3ES, 2006, Hlm. 59

putusan majelis yang dimaksud secara tidak langsung seiring dengan dikeluarkan TAP Nomor VIII/MPR/1998 tentang pencabutan TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang referendum.

Berdasarkan TAP Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, memuat kedudukan ketetapan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu berada dibawah UUD 1945 dan diatas Undang-Undang. Pasal 3 ayat (2) TAP MPR Nomor III/MPR/2000 mengatur bahwa Ketetapan MPR merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.

Sementara itu, dengan adanya perubahan UUD 1945 terjadi pula penguatan kekuasaan yang dimiliki lembaga kekuasaan legislatif. Menurut Jimly Asshidiqie, pergeseran kekuasaan yang semakin kuat kearah DPR (legislatif), sering menimbulkan anggapan bahwa sekarang terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum perubahan UUD 1945. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi adalah *executive heavy*, sedangkan setelah perubahan UUD 1945 berubah menjadi *legislative heavy*.²⁷⁶

Terjadinya perubahan terhadap UUD 1945, berakibat pada perubahan tugas dan kewenangan lembaga negara di antaranya berupa perubahan tugas dan kewenangan MPR. Perubahan ini menimbulkan pergeseran kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Dampak terhadap TAP MPR muncul sebagai konsekuensi penghapusan tugas dan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN.²⁷⁷ Ketetapan MPR yang dimaksudkan untuk menetapkan haluan negara tidak lagi memiliki dasar pembentukan. MPR tidak lagi memiliki dasar hukum untuk membuat peraturan yang bersifat mengikat keluar. Putusan MPR selanjutnya hanya bersifat mengikat ke dalam. Dengan kata lain, MPR tidak lagi berwenang membuat putusan yang bersifat mengatur/*regeling* keluar dan ke dalam majelis, tetapi hanya memiliki kewenangan untuk membuat putusan yang bersifat *beschikking* dan ke dalam majelis. Kondisi ini berdampak pula pada kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan dimana Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lagi

²⁷⁶ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Setjen MK-RI, 2006), h.137

²⁷⁷ Pasal 3 UUD 1945 naskah asli dengan pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan/amandemen

mencantumkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Tidak dicantumkannya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, memunculkan pertanyaan tentang keberadaan dan eksistensi dari TAP MPR. Terkait dengan hal itu Pasal I Aturan Tambahan perubahan UUD 1945 memberi tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR untuk diambil putusan pada Sidang Majelis MPR 2003. Selanjutnya disusunlah TAP 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 2002. Ketetapan tersebut bermaksud untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS/MPR; Menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS/MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang; dan Memberi kepastian hukum. Ketetapan tersebut memberikan kepastian hukum untuk ketetapan yang berlaku dan ketetapan yang tidak lagi berlaku.²⁷⁸

Meskipun pemberlakuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 diharapkan dapat memberi status dan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR, namun dengan tidak lagi ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, akan tetapi keberadaan TAP MPR yang masih berlaku seringkali dipertanyakan kedudukannya. Bahkan pada masa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 disebut sebagai era suram bagi TAP MPR. Oleh karena itu banyak pihak yang mengupayakan memastikan kembali kedudukan TAP MPR.²⁷⁹

Pertengahan tahun 2012, terjadi perubahan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, mengembalikan kedudukan TAP MPR pada hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini menjawab ketidakpastian kedudukan TAP MPR. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan kembali TAP MPR di bawah UUD 1945 di atas Undang-Undang/PERPPU dapat dianggap menjawab keraguan dari status kedudukan TAP MPR. Dengan demikian, seluruh peraturan perundang-undangan yang berada di bawah TAP MPR harus pula berpedoman atau bersumber pada TAP

²⁷⁸ Sosialisasi ketetapan MPR oleh MPR-RI, artikel di akses pada 17 Maret 2014 dari <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/02/02/10228/bahan-materi-sosialisasi-4-pilar-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>.

²⁷⁹ Hajriyanto Y. Thohari, *Op.Cit*,

MPR. Pertanyaan selanjutnya yang muncul apakah MPR kembali dapat membuat ketetapan- ketetapan baru yang bersifat mengatur dan mengikat keluar. Hal tersebut dapat diperoleh pengertian lebih lanjut dalam penjelasan pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yaitu yang dimaksud dengan TAP MPR adalah TAP MPR dan TAP MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR dan TAP MPRS tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Dari penjelasan tersebut, dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksud dengan ketetapan MPR hanya TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Selain itu dengan penempatan kembali ketetapan MPR, tidak bermaksud untuk mengembalikan tugas dan kewenangan MPR untuk menyusun TAP MPR yang bersifat mengatur dan mengikat keluar.²⁸⁰

d. Pasca Perubahan UUD 1945

MPR pasca perubahan UUD 1945 tidak mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Dari 3 (tiga) kewenangan yang dimiliki, MPR hanya menjalankan satu kewenangannya yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan. Ketiadaan produk hukum Ketetapan MPR yang dibentuk menyebabkan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku pada masa ini terabaikan, seolah tidak ada kekuatan hukum dan kekuatan mengikatnya. Padahal Ketetapan MPR sudah dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

MPR (dan MPRS) sepanjang tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 telah membentuk 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Materi muatan Ketetapan MPR ada yang bersifat umum/pengaturan, dan oleh karenanya dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, ada materi muatan Ketetapan MPR yang mengikat individu/konkrit individual yang tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Selain kedua materi muatan yang bersifat pengaturan dan yang bersifat konkrit/individual, terdapat juga materi muatan Ketetapan MPR yang tidak termasuk keduanya.

Materi muatan Ketetapan MPR yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan dan tidak termasuk pula yang

²⁸⁰ Putiera achmani, loc. cit

bersifat konkrit individual adalah Ketetapan MPR yang materi muatannya merupakan sebuah pernyataan kehendak atau pernyataan keinginan, komitmen, atau deklarasi atau perintah MPR kepada lembaga pembuat undang-undang. Beragamnya materi muatan Ketetapan MPR, dianalisis dari pengertian peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh para ahli dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, maka tidak semua Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang dikemukakan Satjipto Rahardjo adalah:

- 1) Peraturan perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat khusus dan terbatas. Ketetapan MPR ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat individu. Ketetapan MPR yang bersifat umum dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, misalnya Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, sementara Ketetapan MPR yang bersifat individual tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, misalnya Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Peraturan Perundang-undangan bersifat universal dan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja. Materi muatan Ketetapan MPR ada yang bersifat konkret dan dibentuk untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja, misalnya Ketetapan MPRS tentang Pencabutan Bintang Maha Putera Kelas III dari D.N. Aidit;
- 3) Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Ketetapan MPR yang berlaku saat sekarang ini tidak memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri karena kewenangan MPR saat sekarang ini tidak memungkinkan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang materinya bersifat pengaturan. MPR selama dua periode masa jabatannya (2004-2009 dan 2009-2014) tidak pernah membentuk Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku.

Berkaitan dengan Undang-Undang Dasar 1945, ada materi muatan yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan ada

materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 misalnya, tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Materi muatan Ketetapan MPR yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 misalnya Ketetapan MPRS tentang Pengangkatan Presiden Seumur Hidup dan Ketetapan MPRS tentang Referendum.²⁸¹

C. Materi Dan Tindak Lanjut Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Yang Sudah Dimuat Dalam Undang-Undang Serta Yang Belum Diatur Dalam Undang-Undang

Menurut Bagir Manan, terdapat (dua) alasan kehadiran Tap MPR pada masa lalu, yakni:²⁸²

- 1) Ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945;
- 2) Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan;
- 3) Akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945, dikarenakan materi muatan UUD 1945 bersifat pokok dan fundamental.

Istilah materi muatan pertama kali digunakan oleh Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan dari Bahasa Belanda "*bet onderwerp*".²⁸³ Hukum positif, materi muatan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.²⁸⁴ Secara doktrinal, materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.²⁸⁵ Sementara itu, hasil penelitian Sri Soemantri menyebutkan bahwa materi muatan dalam Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok:²⁸⁶

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

²⁸¹ Hasil Diskusi dalam FGD yang diselenggarakan Unissula tanggal 18 Oktober 2018, Hlm. 53-55

²⁸² Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan, Jakarta, Ind-Hill.Co, Hlm. 31-32.

²⁸³ Bagir Manan dan Kuntanta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Hlm. 144

²⁸⁴ Lihat Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁸⁵ Bagir Manan dan Kuntanta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Hlm. 145.

²⁸⁶ Sri Soemantri, Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung, Remadja Karya CV, 1985, Hlm. 69-293.

Menurut Bagir Manan materi muatan Tap MPR dibedakan dalam 4 (empat) jenis, yakni:²⁸⁷

- 1) Tap MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan;
- 2) Tap MPR yang materi muatannya ketetapan atau penetapan admmlstram negara (*beschikking*);
- 3) Tap MPR yang berupa perencanaan (*het plan*), yakni tentang GBHN;
- 4) Tap MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara.

Terdapat juga pihak yang membagi keberadaan produk hukum MPR terutama Tap MPR yang bersifat mengatur dengan materi muatan dalam rangka:²⁸⁸

- 1) Menjabarkan UUD 1945;
- 2) Mengisi kekosongan hukum UUD 1945;
- 3) Membuka jalan penyelenggaraan negara;
- 4) Harmonisasi kelembagaan;
- 5) Menciptakan tertib hukum.

Apabila ditinjau dari segi sifat isinya, Ketetapan MPR/S dapat digolongkan menjadi:

1. Ketetapan yang bersifat mengatur. Ketetapan ini tepat kalau digolongkan sebagai salah satu bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan seperti dimaksudkan Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966; misalnya, Ketetapan MPR tentang referendum.
2. Ketetapan yang bersifat “penetapan/*beschikking*. Misalnya, ketetapan tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, dan tentang GBHN.
3. Ketetapan yang bersifat deklaratur, misalnya ketetapan tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.²⁸⁹

Dalam perkembangannya, disamping materi yang dirumuskan dalam Ketetapan MPR/S tersebut diatas, terdapat pula materi-materi yang lebih bervariasi sebagai berikut:

- 1) Ketetapan MPR/S yang bersifat deklaratur;
- 2) Ketetapan MPR/S yang bersifat rekomendasi;
- 3) Ketetapan MPR/S yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum.²⁹⁰

Dalam kaitan hal diatas, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa: Munculnya pengelompokan muatan Ketetapan MPR/S tanpa identifikasi kedudukan MPR lebih dahulu akan menimbulkan kerancuan dan

²⁸⁷ Bagir Manan dan Kuntanta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Hlm. 146.

²⁸⁸ Hernandi Affandi, Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat mengatur, *Jurnal Hukum POSITUM*, Vol.1, Desember 2016, Hlm. 45.

²⁸⁹ *Ibid*

²⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, Laporan Penelitian “Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI 1960-2002”, Sekretariat Jenderal MPR RI., Jakarta, Hlm.8. Lihat Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk... Op.Cit.*, Hlm.177

salah paham. MPR harus dikategorikan sebagai badan pembentuk hukum dasar tertulis (*konstituante*), lembaga yang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta lembaga yang memilih dan mengangkat Presiden dan atau Wakil Presiden. Dari pengkategorian ini akan dihasilkan peringkat norma yang berbeda”.²⁹¹ Materi muatan Ketetapan MPR apabila ditinjau dari asas dalam ilmu hukum bahwa isi Ketetapan MPR tidak dapat dan tidak boleh bertentangan dengan dengan UUD 1945. Namun, jika dilihat dari contoh-contoh dan pengelompokan diatas, Bagir Manan berpendapat bahwa, pada dasarnya MPR dapat menetapkan segala jenis materi muatan. Hal ini nampaknya kembali pada dasar pemikiran bahwa MPR mempunyai kekuasaan yang tak terbatas.²⁹²

Berdasarkan materi muatan Ketetapan MPR tersebut, maka selanjutnya istilah yuridis Ketetapan MPR dapat ditemukan dalam:

- 1) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 90 ayat (2) yang mengkonstruksi pengertian Ketetapan MPR sebagai “putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam Majelis”.
- 2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Berdasarkan hasil penelusuran terhadap Pasal 90 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000, pengertian “Ketetapan MPR” diformulasikan sebagai berikut:
 - a. Berisi arah kebijakan penyelenggara negara;
 - b. Berisi rekomendasi Majelis kepada Presiden dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai pelaksanaan putusan Majelis yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan berikutnya;
 - c. Mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan kedalam Majelis;
 - d. Menggunakan Nomor Putusan Majelis.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan pengertian Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam pasal ini adalah: “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai

²⁹¹ A. Hamid S. Attamimi. Peran Keputusan... *Op.Cit.*, hlm 137

²⁹² Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Mandar Maju, Bandung, 1995, Hlm. 30.

pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat”.²⁹³

Namun yang terjadi sekarang ini, Tidak ada lagi ruang bagi MPR untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur dikarenakan berdasarkan konstitusi Indonesia, yakni UUD NRI 1945 kewenangan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR yang sejatinya diatur secara implisit dalam kewenangan membentuk GBHN telah dihapuskan. Selain itu, kedudukan MPR saat ini telah setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya sehingga sejatinya tidak lagi mengeluarkan produk hukum yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang di bawah Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, Tap MPR yang bersifat mengatur mungkin tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya.²⁹⁴

1. Lahirnya Ketetapan Nomor 1 tahun 2003 tentang Peninjauan Status dan Materi Muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan adanya perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan Struktur kelembagaan Negara yang berlaku di Negara Republik Indonesia.²⁹⁵ Perubahan tersebut mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Maka berdasarkan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI tersebut MPR RI mengeluarkan putusan pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut ditetapkan Ketetapan MPR RI tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2003.²⁹⁶ Adapun beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tercantum pada Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing terdapat pada Pasal 2, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang

²⁹³ Lihat Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan

²⁹⁴ Muharsono, Pentingnya GBHN, *Publiciana* 8 (2015), Hlm. 193.

²⁹⁵ Lihat konsideran Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI 1960 sampai dengan Tahun 2002.

²⁹⁶ *Ibid.*

tetap berlaku sampai dengan terbentuk pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 tercantum pada Pasal 3, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang tercantum pada Pasal 4, Ketetapan MPR RI tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004 tercantum pada Pasal 5, Ketetapan MPRS dan MPR RI yang disebutkan dibawah ini merupakan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindak lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah dilaksanakan.

Keberadaan Ketetapan MPR No 1 tahun 2003 ini terkait dengan adanya perubahan keempat UUD 1945, yang mendudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara.²⁹⁷ Perubahan ini kemudian memunculkan timbulnya urgensi tersendiri untuk mengkaji kembali perihal salah satu produk MPR yakni Ketetapan MPR. Hal tersebut juga menjadikan amandemen keempat UUD 1945, terkhusus dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, dicantumkan tugas MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2005.

Dasar hukum yang mendasari pembuatan ketetapan ini antara lain: Pasal I Aturan Tambahan a quo, Pasal I Aturan Peralihan²⁹⁸, Pasal II Aturan Peralihan²⁹⁹ ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2002 dan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2005.

Tujuan dari pembentukan Ketetapan MPR 1/2003 adalah untuk meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang. Lebih lanjut peninjauan ini juga dilakukan untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum yang akan terjadi dengan berlakunya seluruh sistem pemerintahan negara

²⁹⁷ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 124.

²⁹⁸ Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berbunyi: Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

²⁹⁹ 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.

berdasarkan UUD 1945 setelah selesainya seluruh Perubahan yang dilakukan oleh MPR.³⁰⁰

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR 1/2003, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang belumlah 159 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.

Dengan diterbitkannya Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 ini menjadi puncak dari dari “*sunset clause*”. Dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003. Ketetapan-Ketetapan MPRS Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 dildasilikasikan ke dalam enam kelompok, yaitu:

1. Kelompok Ketetapan MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 (delapan) ketetapan yang terdiri dari 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 7 (tujuh) Ketetapan MPR);
2. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu (3 (tiga) ketetapan yang terdiri satu (satu) Ketetapan MPRS dan 2 (dua) Ketetapan MPR);
3. Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004 (8 (delapan) ketetapan MPR);
4. Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (terdapat 11 (sebelas) Ketetapan yang terdiri dari 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 10 (sepuluh) Ketetapan MPR);
5. Ketetapan MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil Pemilu tahun 2004 (5 (lima) ketetapan);
6. Ketetapan MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun yang telah selesai dilaksanakan (terdapat 104 (seratus empat) Ketetapan yang terdiri dari 41 (empat puluh satu) Ketetapan MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Ketetapan MPR);

Dari keenam kelompok tersebut, ada empat kelompok Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku dengan catatan atau sampai dengan waktu atau keadaan tertentu. Satu kelompok yang terdiri atas delapan ketetapan dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004.

Pertama, Pasal 1 berupa ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan

³⁰⁰ Sekretariat Jendral MPR RI, *Op.Cit.*, Hlm. 227.

MPR yang telah berakhir masa berlakunya atau karena materinya telah diatur dalam UUD 1945 yang jumlahnya sebanyak delapan ketetapan, yaitu:

Tabel 1

No.	Ketetapan MPRS/MPR	Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1	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 1945;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
2	Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1975 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
3	Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
4	Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
5	Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
6	Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku
7	Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku

	Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum; dan		
8	Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.	Ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.	Tidak Berlaku

Kedua, Pasal 2 berupa ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang materi dalam pasal-pasalinya belum selesai dilaksanakan secara keseluruhan, atau terdapat pasal-pasal yang silam“ penetapan (*beschikking*) dan yang bersifat pengaturan (*regeling*) secara bersama-sama ilumlah dan ketetapan ini sebanyak tiga ketetapan, yaitu:

Tabel 2

No.	Ketetapan MPRS/MPR	Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1.	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	Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan bahwa ketetapan ini ke depannya diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam arti Ketetapan MPR ini tetap berlaku sebagai pedoman dalam kebijakan politik nasional. Alasan masih diberlakukannya ketetapan ini antara lain: (1) ideologi ajaran Komunisme Marxisme-Leninisme bertentangan dengan ideologi negara; dan (2) sebagai bentuk penegasan bahwa ideologi dan gerakan komunisme menyimpang dari cita-cita demokrasi Indonesia; 3) Sebagai upaya restorasi bagi hak-hak politik eks PKI dan/atau keturunannya. Hal ini sejalan dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003 sebagai hasil <i>judicial review</i> atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota	Tetap Berlaku

	untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marksisme. Leninisme.	DPR, DPD, dan DPRD, dimana frasa “ Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G 30 S PKI atau organisasi terlarang lainnya' yang terdapat dalam Pasal 60 huruf g dibatalkan.	
2	Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.	Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan korporasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 UUD 1945. Alasan ketetapan ini masih dinyatakan berlaku adalah karena ketetapan ini menjadi acuan dasar untuk mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar lebih 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 juga tengah beradaptasi dengan 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 pedoman dalam penyelenggaraan ekonomi nasional oleh para penyelenggara negara.	Tetap Berlaku
3	Ketetapan	Ketetapan ini tetap berlaku sampai	Tetap

	<p>MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur</p>	<p>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 yang diselenggarakan di Timor Timur tanggal 30 Agustus 1999 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, selain itu juga sebagai penegasan bahwa terjadi adanya perubahan sikap rakyat Timor-Timur terhadap Deklarasi Balibo³⁰¹ 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.</p>	<p>Berlaku Dikarenakan ketentuan Pasal 5 dan 6 telah dilaksanakan</p>
--	--	---	--

Ketiga, Pasal 3 merupakan ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 adalah Ketetapan MPR yang matennya merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara atau menyangkut laporan tahunan dari lembaga-lembaga tinggi negara dan rekomendasi dari MPR kepada lembaga-lembaga tinggi negara tersebut. Jumlahnya sebanyak delapan ketetapan, yakni:

Tabel 3

No.	Ketetapan MPRS/MPR	Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1.	Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;		Tidak Berlaku
2.	Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang		Tidak Berlaku

³⁰¹ Deklarasi Balibo adalah Deklarasi yang ditandatangani pada 30 November 1975 yang pada pokoknya menyatakan bahwa rakyat Timor-Timur menyatakan kehendaknya untuk menyatukan Timor-Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

	Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;		
3.	Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang laporan Tahunan lembaga Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000;		Tidak Berlaku
4.	Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno putri Sebagai Presiden Republik Indonesia		Tidak Berlaku
5.	Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia;		Tidak Berlaku
6.	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;		Tidak Berlaku
7.	Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan Untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional; dan		Tidak Berlaku
8.	Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan Perimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002.		Tidak Berlaku

Keempat, Pasal 4 yakni ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Dalam perkembangannya, ketetapan MPR yang hingga sekarang masih berlaku hanyalah ketetapan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/2003. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang materinya bersifat pengaturan (*regeling*) sekaligus mandat kepada DPR dan Presiden untuk membentuk undang-undang sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPRS tersebut, jumlah sebanyak 11 ketetapan yaitu:

Tabel 4

No	Ketetapan MPRS/MPR	Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1.	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;	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 20 tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan
2.	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 terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> : <ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, 2. Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 3. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001

			<p>tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.</p> <p>Dikarenakan Pasal 4 Tap MPR <i>a quo</i> secara spesifik menyebut nama presiden Soeharto dan sampai saat ini kasus tersebut belum selesai. Maka dapat dikatakan Tap MPR <i>a quo</i> masih berlaku</p>
3.	<p>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.</p>	<p>Ketetapan ini tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah; diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.</p>	<p>Sudah Tidak Berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, sebagaimana digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.</p>
4.	<p>Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan</p>	<p>Ketetapan ini mengamanatkan penyusunan undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan substansi tata</p>	<p>Sudah Tidak Berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang No mor 10 Tahun 2004 sebagaimana digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011</p>

	Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.	urutan peraturan perundang-undangan, lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan lembaga negara berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dibentuk;	tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5.	Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.	Ketetapan ini mengamanatkan perwujudan persatuan dan kesatuan nasional melalui pemerintahan yang mampu mengelola kehidupan secara baik dan adil, serta mampu mengatasi berbagai permasalahan sesuai dengan arah kebijakan dan kaidah pelaksanaan yang diatur dalam ketetapan ini diberlakukan;	Sudah Tidak Belaku Dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi, Kebenaran, Rekonsiliasi, walaupun kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006.
6.	Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian	Ketetapan ini mengamanatkan pembentukan undang-undang terkait pemisahan kelembagaan TNI dan Polri;	Sudah Tidak Belaku, dengan terbentuknya: 1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; 2. Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan

	Negara Indonesia.		Negara; 3. Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
7.	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 Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) ketetapan ini;	Sudah Tidak Berlaku , dengan terbentuknya : 1. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; 2. Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; 3. Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
8.	Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Ketetapan ini mengamanatkan perlu ditegakkannya etika kehidupan berbangsa;	Tetap Berlaku	Tetap Berlaku , akan tetapi dengan terbentuknya UU dari Tap MPR <i>a quo</i> , Misalnya, Undang-Undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi, namun dikarenakan Ketetapan ini menguraikan Etika Kehidupan, Berbangsa, Sangat Luas jadi UU ini belum memadai Tap MPR.
9.	Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.	Ketetapan ini mengamanatkan perlu diwujudkankannya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, aju, mandiri, serta baik dan bersih dalam	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> , Misalnya, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang tahun 2005-2025, namun karena Tap MPR luas, maka materi Tap MPR <i>a quo</i> belum dapat

		penyelenggaraan negara;	diwujudkan secara keseluruhan, dan Tap ini Tetap Berlaku
10.	Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut; dan,	Berlaku , sampai terbentuknya seluruh Ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Tidak Berlaku , arah kebijakan yang dinamakan adalah pembentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektifitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang lainnya
11	Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.	Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> , misalnya, UU tentang pengadaan tanah bagi pembangunan dan untuk kepentingan umum, yang disahkan DPR. Namun karena Tap MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sangat luas maka UU belum dapat mewujudkan Tap MPR <i>a quo</i> Tetap Berlaku .

Kelima, Pasal 5 merupakan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004. Ketetapan yang dimaksud adalah Ketetapan MPR yang mengatur mengenai tata tertib MPR yang jumlahnya sebanyak lima ketetapan, yakni:

Tabel 5

No.	Ketetapan MPRS/ MPR	Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1	Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.	Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan nya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004.	
2	Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.	Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan nya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004.	
3	Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.		
4	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 kelim ketetapan tersebut ditambah	Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan nya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004.	
5	Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2005 sudah tidak berlaku.	Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan	

		ditetapkan nya peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004.	
--	--	--	--

Keenam, Pasal 6 merupakan ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), bersifat penetapan (*beschikking*), telah dicabut oleh Ketetapan MPR yang lain, maupun telah selesai dilaksanakan baik oleh Presiden maupun MPR yang jumlahnya mencapai 104 Ketetapan.³⁰² Dari seluruh paparan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut, maka dapat dilihat bahwa ketetapan yang dinyatakan masih berlaku hanyalah ketetapan sebagaimana dikelompokkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003 ini. Pemberlakuan ketetapan-ketetapan yang dinyatakan masih berlaku ini dilegitimasi oleh Undang-Undang Nomor 12/2011 yang kembali menempatkan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Tindak Lanjut Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR Yang Sudah Dimuat Dalam Undang-Undang Serta Yang Belum Diatur Dalam Undang-Undang

Berdasarkan Ketetapan Nomor I tahun 2003 tentang Peninjauan Status dan Materi Muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Ada Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sudah dimuat dalam Undang-Undang serta yang belum diatur dalam Undang-Undang. Berikut ini adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan sudah dimuat dalam Undang-Undang serta yang belum diatur dalam Undang-Undang :

a. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan sudah dimuat dalam Undang-Undang

1) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR *a quo* :

a. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme,

³⁰² Sekretariat Jendral MPR RI, *Op.Cit.* Hlm. 230-269.

- b. Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Dikarenakan Pasal 4 Tap MPR *a quo* secara spesifik menyebut nama presiden Soeharto dan sampai saat ini kasus tersebut belum selesai. Maka dapat dikatakan Tap MPR *a quo* masih berlaku

- 2) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Ketetapan ini mengamanatkan perlu di tegakkannya etika kehidupan berbangsa dengan terbentuknya UU dari Tap MPR *a quo*, Misalnya, Undang-Undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi, namun dikarenakan Ketetapan ini menguraikan Etika Kehidupan, Berbangsa, sangat luas jadi UU ini belum memadai Tap MPR.
 - 3) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR *a quo*, Misalnya, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang tahun 2005-2025, namun karena Tap MPR luas, maka materi Tap MPR *a quo* belum dapat diwujudkan secara keseluruhan
 - 4) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR *a quo*, misalnya, UU tentang pengadaan tanah bagi pembangunan dan untuk kepentingan umum, yang disahkan DPR. Namun karena Tap MPR *a quo* yang diuraikan sangat luas maka UU belum dapat mewujudkan Tap MPR *a quo* Tetap Berlaku.
- b. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku tetapi belum Diatur dalam Undang-Undang**
- 1) 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.
 - 2) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

3) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

3 (tiga) ketetapan yang terdiri dari 1 (satu) ketetapan MPRS dan 2 (dua) Ketetapan MPR ini sampai dengan saat ini masih berlaku tetapi belum diatur dalam Undang-Undang sehingga hal ini yang mendasari Ketetapan MPR masuk dalam tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dibawah UUD dan diatas UU.

Namun dalam pelaksanaannya Ketetapan MPR hari ini merupakan produk hukum yang bersifat menetapkan tidak boleh lagi mengatur sehingga pelaksanaan dari ketiga TAP tersebut saat ini berlaku dengan ketentuan yang tidak tegas sedangkan sangat penting pengaturannya sehingga menimbulkan perdebatan dalam pelaksanaannya dan menjadi *problem* hukum pada akhirnya. Sehingga harus ada bentuk produk hukum lain yang dapat melegitimasi keberadaan dari tiga ketetapan ini yang derajatnya harus di atas UU karena ketetapan dikeluarkan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, serta kewenangan MPR adalah menrubah dan menetapkan UUD. Oleh karena itu MPR harus memiliki kewenangan lain yang sederajat dengan pembentukan UUD yaitu suatu Peraturan Negara untuk mengakomodir ketiga ketetapan yang saat ini masih berlaku.

D. Konsekuensi dan Implikasi Adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Dinyatakan Masih Berlaku dengan Ketentuan

Sebelum perubahan UUD 1945, ketetapan MPRS/MPR merupakan produk hukum yang memiliki kedudukan tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Hal itu terjadi karena MPR sendiri dianggap sebagai lembaga tertinggi negara di bawah undang-undang dasar. MPR merupakan lembaga tempat presiden tunduk dan bertanggung jawab, sehingga kedudukannya lebih tinggi daripada presiden dan wakil presiden serta semua lembaga (tinggi) negara lainnya.³⁰³

Perubahan UUD 1945 memposisikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dan bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.³⁰⁴ MPR dianggap tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu produk peraturan (*regels*) di luar naskah Undang-Undang Dasar dan Perubahan UUD. Bahkan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membahas ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya sendiri dalam persidangan resmi MPR. Sekarang, memang tidak ada lagi produk hukum baru yang bernama Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Bentuk pengaturan yang menjadi kewenangan MPR hanya ada apabila dikaitkan

³⁰³ Lihat Penjelasan Umum tentang Susunan Pemerintahan Negara Romawi III dan IV UUD 1945 sebelum Perubahan.

³⁰⁴ Titik Triwulan Tutik, 'Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', Jamal Hum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 20, No. 1, Januari 2013, Hlm. 3.

dengan Perubahan UUD sebagaimana ditentukan menurut Pasal 37 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, timbul masalah yang dengan berbagai produk ketetapan MPR dan MPRS yang sudah ada dan sampai menjelang disahkannya Perubahan Keempat UUD NRI 1945, masih belaku sebagai produk hukum di atas undang-undang dan di bawah undang-undang dasar.³⁰⁵

Implikasi nyata lainnya perubahan tersebut adalah dasar dalam mengundangkan Ketetapan MPR. Sebagai reaksi terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan MPR, serta didasarkan pada perintah yang diamanatkan oleh pasal I Aturan Tambahan dan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, Maka MPR melakukan peninjauan atas status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang telah dikeluarkan sebelumnya. Peninjauan tersebut dilakukan melalui 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 (Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003).

Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam tata urutan perundang-undangan sebagaimana tentang dalam UU 12/2011, hanya dianggap sebagai bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Ketetapan MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Di sisi lain, dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, membawa implikasi yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Munculnya Ketetapan MPR itu merupakan suatu keharusan dalam kerangka UUD 1945. Pemerintah orde baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara “murni dan konsekuen”, meskipun banyak pihak mengakui UUD 1945 itu bersifat sementara dan sangat singkat. Ada kesan pemerintah orde baru “mengharamkan” perubahan apalagi pergantian UUD 1945.³⁰⁶

Era reformasi, Ketetapan MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Istilah “*sunset clause*” kemudian muncul, yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus Ketetapan MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal inilah yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap Ketetapan MPR/MPRS ditahun 2005 melalui Sidang Umum MPR. Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai “Sapu Jagat”, yakni Ketetapan MPR yang menyapu semua Ketetapan

³⁰⁵ Jimly, Asshiddiqic, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, Hlm. 231-234.

³⁰⁶ Ridwan dalam Ni' Matul Huda, *Op.Cit.*, Hlm. 89.

MPR/MPRS yang pernah ada untuk diberi status baru.³⁰⁷ Sehingga, setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, MPR tidak lagi dapat mengeluarkan ketetapan yang bersifat regeling. Wujud produk dari wewenang mengubah dan menetapkan UUD adalah UUD. Sedangkan untuk wewenang lainnya dapat dituangkan dalam bentuk ketetapan tetapi esensinya bukan untuk mengatur yang bersifat umum dan terus menerus, melainkan menetapkan sesuai kewenangannya yang bersifat *einmalig*.³⁰⁸

Akibat hukum yang ditimbulkan, saat ketetapan MPRS/MPR ditempatkan kembali Ketetapan MPR dalam hierarki 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mengakibatkan Ketetapan MPR secara *ex-officio* menjadi minim dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). MPR hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beshickking*). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN berarti aturan dasar Negara Indonesia berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD 1945. Ketentuan MPR yang tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar Negara (*grundnorm*) di luar UUD 1945 yang bersifat mengatur perlu diperbaharui.

Persoalan kemudian muncul ketika materi muatan ketetapan MPR yang beragam dan sistem pengujian Ketetapan MPR itu sendiri sebagai Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan MPR menetapkan Ketetapan MPR/MPRS tidak secara *expressis verbis* disebutkan dalam UUD 1945. Menurut Sri Soemantri dalam studinya mempertanyakan apa yang seharusnya diatur oleh Ketetapan MPR. Pertanyaan ini muncul mengingat begitu banyak Ketetapan MPRS yang mengandung muatan konstitusi dan berjalan bersamaan dalam mengatur kehidupan ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945.³⁰⁹

Ketiadaan aturan tentang materi muatan Ketetapan MPR sebelum Perubahan UUD 1945, kemudian memunculkan Ketetapan MPR/MPRS yang sangat beragam. Dari yang mengatur terkait kenegaraan, kemasyarakatan, ideologi, keagamaan, pemberian gelar dan lain sebagainya. Sifat normanya pun ada yang bersifat *einmalig*, *regeling*, *interne regelingen*,

³⁰⁷ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm.34.

³⁰⁸ Bagir Manan, 2003, *Teori dan...Op.Cit* Hlm.137.

³⁰⁹ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Penerbit Remadja Karya, 1985, Hlm. 54.

bahkan ada yang tidak masuk di dalam sifat itu seperti ketetapan tentang rekomendasi.³¹⁰

Bagi Ketetapan MPR/MPRS yang muatannya sudah ditampung dalam amandemen UUD 1945, maka dengan sendirinya Ketetapan tersebut ini tidak lagi memiliki kekuatan berlaku. Argumentasi ini sejalan dengan pendapat Panitia *Ad Hoc* II BP-MPR (PAH II BP MPR) yang mengatakan bahwa Ketetapan MPR yang telah terakomodasi dalam perubahan UUD 1945 tidak perlu dicabut.³¹¹ Akan tetapi, pendapat PAH II BP MPR tersebut menjadi membingungkan, terutama terhadap pengkategorian Ketetapan MPR/MPRS yang tidak memerlukan pencabutan karena bersifat *einmalig*, sudah tertampung dalam perubahan UUD 1945 dan bersifat kebijakan politik insidental.³¹²

Dengan demikian sejak semula, telaahan terhadap Ketetapan MPR/MPRS ditempuh hanya dengan melihat penamaannya saja, bukan esensi Ketetapan MPR yang mengandung beragam norma. Bagi Ketetapan MPR/MPRS yang sampai sekarang masih berlaku tetapi muatannya belum diatur dalam UUD maupun UU, 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.³¹³ Sehingga, dengan ditempatkannya Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan pasca perubahan UUD 1945, harus pula diikuti dengan pengaturannya dalam sistem pengujian.³¹⁴ Menurut Enny Nurbaningsih, hasil peninjauan Ketetapan MPR tahun 2003, masih menyisakan persoalan yang harus diselesaikan oleh MPR hasil Pemilu 2004 dengan melakukan peninjauan atas peninjauan atau amandemen atas amandemen UUD 1945. Peninjauan atas peninjauan dimaksudkan agar tidak semua ketetapan yang dikategorikan berlaku patut berlaku dan memberlakukan ketetapan tidak dapat secara utuh, karena beberapa muatan dalam ketetapan yang diberlakukan ada yang tidak relevan dengan UUD 1945 pasca perubahan. Amandemen atas amandemen dilakukan untuk tidak membiarkan ketetapan berlaku tanpa pranata hukum yang mengujinya.³¹⁵

Berdasarkan 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.³¹⁶ Akan tetapi hal ini yang

³¹⁰ Enny Nurbaningsih, "Telaah Terhadap Hasil-Hasil Peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR", *Mimbar Hukum* Vol. 2, Nomor. 43, 2003, Hlm. 56.

³¹¹ Hasil Laporan Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR tentang Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR yang Masih Berlaku Berdasarkan Telaah Pertama tanggal 31 Juli 2000. Jakarta, Hlm. 7

³¹² *Ibid.* Hlm. 57.

³¹³ M. Fajrul Falaakh, 2002, *Peninjauan Beberapa Ketetapan MPRS/1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya*, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus, Hlm.15.

³¹⁴ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit.*, Hlm. 58. .

³¹⁵ *ibid.*, Hlm. 64.

³¹⁶ Lihat Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

kemudian dihapuskan menyesuaikan dengan tidak berlakunya lagi ketentuan Ketetapan MPR dan hingga sekarang belum ada mekanisme pengujian Ketetapan MPRS/MPR.

Upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, perlu diperbaharui pengaturan tentang kelembagaan MPR beserta produk hukum yang dikeluarkannya. Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR itu berada di bawah UUD dan di atas UU.

Sistem hierarki menganut asas *Lex superiori derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Untuk mengetahui apakah ketetapan MPRS/MPR ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya atau tidak, perlu diketahui mengenai isi ataupun materi dari ketetapan MPRS/MPR.

Kemudian produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sebelum dan sesudah perubahan beragam banyak bentuknya, tetapi produk hukum tersebut tidak pernah diatur secara rinci dan jelas terkait bentuk produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh MPR. Ketentuan Undang-Undang MD3, terdapat *nomenklatur* Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, namun tidak ada penjelasan definitif atas produk hukum tersebut. Adapun definisi atas Ketetapan dan Keputusan MPR tersebut dijelaskan dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014. Pengaturan demikian dianggap tidak tepat mengingat *nomenklatur* produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR sudah dicantumkan dalam UU, yakni berkaitan langsung dengan pelaksanaan kewenangan MPR.

Perubahan UUD 1945 mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Maka berdasarkan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI tersebut MPR RI mengeluarkan putusan pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut ditetapkan Ketetapan MPR RI tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2003.³¹⁷ Ada beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang berlaku dengan ketentuan masing-masing terdapat pada Pasal 2, yaitu :

“Tap MPR XXV/MPRS/1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai organisasi terlarang diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap kegiatan untuk menyebar atau mengembangkan paham

³¹⁷ Lihat Konsideran Ketetapan No 1 tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR.

atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, diberlakukan kedepan dengan keadilan dan menghormati hukum, prinsip Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.”

Berdasarkan Penjelasan resmi Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 isi ketetapan ini meliputi :³¹⁸

- 1) Paham atau ajaran Komunisme dalam praktek kehidupan politik dan kenegaraan menjelmakan diri dalam kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan asas-asas dan sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia yang ber-Tuhan dan beragama yang berlandaskan paham gotong-royong dan musyawarah untuk mufakat;
- 2) Paham atau ajaran Marx yang terkait pada dasar-dasar dan taktik perjuangan yang diajarkan oleh Lenin, Stalin, Mao Tse Tung dan lain-lain, mengandung benih-benih dan unsur-unsur yang bertentangan dengan falsafah Pancasila;
- 3) Paham komunisme/Marxisme-Leninisme yang dianut oleh PKI dalam kehidupan politik di Indonesia telah terbukti menciptakan iklim dan situasi yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia yang berfalsafah Pancasila;
- 4) Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka adalah wajar, bahwa tidak diberikan hak hidup bagi Partai Komunis Indonesia dan bagi kegiatan-kegiatan untuk memperkembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Pada tahun 2001, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) ketika masih menjabat Presiden pernah melontarkan gagasan agar Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/ 1966 dicabut. Terhadap gagasan tersebut telah timbul tanggapan pro dan kontra yang dapat diklasifikasi dalam tiga kelompok, yaitu: Pertama, kelompok yang mendukung, dengan argumentasi bahwa pelarangan PKI dan Komunisme bertentangan dengan demokrasi, HAM, dan UUD 1945; kedua, kelompok yang kontra, dengan alasan trauma terhadap kekerasan komunis PKI justru komunis PKI itu anti demokrasi dan HAM yang dapat membahayakan demokrasi dan HAM itu sendiri, serta bertentangan dengan gagasan dasar bernegara menurut UUD 1945 dan Pancasila; dan ketiga, adalah kelompok yang agak netral yang berpendapat bahwa belum tepat saatnya karena kita harus konsentrasi dulu dalam mengatasi krisis multi-dimensi yang masih melanda Indonesia.³¹⁹

Persoalannya dari sudut Hukum Tata Negara ialah apakah Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/ 1966 tersebut bertentangan atau tidak dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku waktu itu. Seperti kita ketahui, peraturan perundang-undangan tentang kepartaian yang berlaku pada waktu itu sebagai penjabaran Pasal 28 UUD 1945 adalah Penpres No. 7 Tahun 1959 yang dalam Pasal 4-nya menyatakan “Dalam

³¹⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Citra Media, 2006, hlm. 163-164.

³¹⁹ *Ibid.*, hlm. 164.

memperjuangkan tujuannya, partai-partai diharuskan menggunakan jalan damai dan demokratis.” Kemudian dalam Pasal 2 Penpres tersebut dicantumkan keharusan menerima asas dan tujuan negara Republik Indonesia dan mencantumkannya dalam anggaran dasar partai (Pasal 3). Sedangkan Pasal 9 Keppres tersebut menyatakan bahwa Presiden setelah mendengarkan pertimbangan Mahkamah Agung dapat membubarkan partai apabila asas dan tujuannya bertentangan dengan asas dan tujuan negara dan sedang melakukan pemberontakan. Untuk kasus PKI, setelah menyesuaikan anggaran dasarnya dengan Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 memang telah memperoleh hak hidup berdasarkan Keppres No. 128 Tahun 1961, tetapi masalahnya ialah apakah PKI telah melanggar ketentuan Pasal 9 Penpres No. 7 Tahun 1959, yaitu sedang “melakukan pemberontakan”, hingga kini masih merupakan misteri sejarah, dan apakah ketika Presiden pada tanggal 12 Maret 1966 menerbitkan Keppres No. 1 / 3 / 1966 telah minta pertimbangan Mahkamah Agung, kiranya belum terungkap.³²⁰

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya menanggapi gagasan Gus Dur tersebut telah mengadakan jajak pendapat di 15 provinsi di Indonesia dengan responden kalangan pendidik, agamawan, mahasiswa/pemuda, LSM, dan tokoh masyarakat dengan sampel responden 25 orang setiap provinsi, ternyata hasilnya sekitar 75 % menolak pencabutan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 dengan berbagai alasan.³²¹

Dalam perkembangannya ketetapan ini mengatur mengenai hak-hak politik yang mengatur anggota ataupun mantan anggota Partai Komunis Indonesia termasuk keturunannya. Hak-hak politik ini kemudian dikembalikan berdasarkan keputusan mahkamah konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003 yang merupakan hasil *Judicial Review* atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 60 huruf g. Di mana Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 60 huruf g. Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat: “Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya” dibatalkan. Dikarenakan bertentangan dengan hukum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut di atas berkaitan dengan pembatasan hak pilih pasif, yaitu hak untuk dipilih sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD bagi bekas “anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya”, yang oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

³²⁰ *Ibid.*, 164-165.

³²¹ *Ibid.*, 165.

dipandang bertentangan dengan UUD 1945 dan prinsip-prinsip HAM universal.³²²

Kalau kita cermati, Putusan MKRI tersebut tak ada kaitannya dengan “menghidupkan kembali PKI dan ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme” di Indonesia yang sudah dilarang oleh Ketetapan MPRS N 0. XXV / MPRS/ 1966. Memang benar, menurut keterangan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, ketentuan Pasal 60 huruf g UU Pemilu didasarkan atas Ketetapan MPRS Nomor XXV/ MPRS/ 1966, tetapi justru Ketetapan MPRS tersebut sama sekali tak ada kaitannya dengan pembatasan atau pencabutan hak pilih bagi warga negara dalam pemilihan umum, yang lazimnya secara universal hanya didasarkan atas pertimbangan *indignity* dan *impossibility* (seperti faktor usia, sakit ingatan, dan dicabut hak pilihnya oleh pengadilan).³²³

Putusan MKRI tersebut dalam bagian pertimbangannya juga menyebutkan “meskipun keterlibatan Partai Komunis Indonesia dalam peristiwa G30S/PKI pada tahun 1965 tidak diragukan oleh sebagian terbesar bangsa Indonesia, dan terlepas pula dari tetap berlakunya Ketetapan MPRS Nomor XXV/ MPRS/ 1966 *juncto* Ketetapan MPR Nomor I/ MPR/ 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tetapi orang perorang bekas anggota Partai Komunis Indonesia dan organisasi massa yang bernaung di bawahnya, harus diperlakukan sama dengan warga negara yang lain tanpa diskriminasi.”³²⁴

Menurut Hakim Konstitusi Jimly Asshiddiqie ketentuan tersebut mengandung pengertian substansial sebagai:

- 1) Pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi;
- 2) Dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD 1945;
- 3) Adanya jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945;
- 4) Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum;
- 5) Menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.³²⁵

Uraian negara hukum tersebut sejalan dengan pengertian *Rechtsstaat* dimana menurut Freidrich Julius Stahl mensyaratkan beberapa prinsip meliputi:

- 1) Perlindungan hak asasi manusia (*grondrechten*);
- 2) Pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*);

³²² Op.cit., hlm.165.

³²³ Op.cit.,hlm. 166.

³²⁴ Op.cit. hlm. 165-166.

³²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, Hlm.79

- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
- 4) Adanya peradilan administrasi Tata Usaha Negara (*administratieve rechtspraak*).³²⁶

Namun, Hakim Konstitusi H. Achmad Roestand, S.H berpendapat berbeda, menyatakan permohonan Para Pemohon I Nomor 23 sampai dengan 28 dalam Perkara Nomor 011/PUU-I/2003 dan seluruh Para Pemohon II dalam Perkara Nomor 017/PUUI/2003 harus ditolak dengan alasan sebagai berikut :³²⁷

- 1) Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbunyi: "bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya." Pasal ini seolah-olah tidak terlalu sejalan dengan semangat yang terkandung dalam beberapa pasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:
 - a. Pasal 27 ayat (1) : persamaan hak dalam hukum dan pemerintahan.
 - b. Pasal 28 C ayat (2) : hak untuk memperjuangkan haknya secara kolektif.
 - c. Pasal 28 D ayat (1) : hak atas perlakuan yang sama di depan hukum.
 - d. Pasal 28 D ayat (3) : hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
 - e. Pasal 28 I ayat (2) : hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif.
- 2) Namun demikian, dalam membaca dan mencari makna pasal-pasal Undang-Undang Dasar hendaknya tidak parsial, tetapi harus dikaitkan secara sistematis dengan pasal-pasal lainnya, dalam hal ini terutama Pasal 22 E ayat (6), Pasal 28 I ayat (1), dan Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Pasal 22 E ayat (6) berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan undang-undang". Pasal ini memberi mandat kepada Pembuat Undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden) untuk membuat ketentuan yang lebih rinci tentang Pemilu. Sebagaimana lazimnya mandat seperti itu bisa meliputi persyaratan, penegasan (konfirmasi), pengulangan (*repetisi*), dan pembatasan (*restriksi*) sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang

³²⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengajian Ilmu Hukum*, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1988, Hlm.23.

³²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003

Dasar. Itulah yang telah dilakukan oleh pembuat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu membuat pembatasan seperti tercantum dalam Pasal 60 huruf a: pembatasan umur, Pasal 60 huruf c: pendidikan, Pasal 60 huruf g: konduite politik, dan Pasal 145: status pilih.

- 4) Pembatasan seperti itu mempunyai alasan konstitusional yaitu Pasal 28 J ayat (2) dan 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28 J ayat (2) berbunyi: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."

Pasal ini memberikan wewenang kepada pembuat undang-undang untuk membuat pembatasan bagi setiap orang dalam menjalankan haknya dengan pertimbangan tertentu. Adapun salah satu pertimbangan yang bisa digunakan sebagai dasar pembatasan itu adalah pertimbangan keamanan dan ketertiban umum.

- 5) Walaupun rujukan terakhir adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi pembatasan tersebut bersesuaian dengan Pasal 29 ayat (2) *Universal Declaration of Human Rights* yang berbunyi: "*In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society*" Sebagai perbandingan, pembatasan hak individual karena konduite politik, yaitu misalnya bekas anggota suatu Partai Politik tertentu, bisa terjadi juga di negara lain, termasuk negaranegara yang demokratis.

Dari keterangan ahli, Frans Magnis Soeseno, dalam sidang, terungkap bahwa di Jerman, setidaknya tidaknya sewaktu pendudukan Sekutu (1945-1949) dan di awal era Republik Federasi Jerman (1949-1953) telah dilakukan tindakan de-NAZI-fikasi, yang antara lain berupa pembatasan terhadap bekas anggota partai Nazi untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu (misalnya jabatan menteri). Ahli juga mengakui bahwa Sekutu yang terdiri dari Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis adalah negara demokratis, walaupun belum tentu bertindak demokratis.

Pembatasan yang diberlakukan di Jerman tidak bersifat permanen, tetapi semakin longgar dan akhirnya berakhir pada tahun 1956. Sementara itu, Ahli menerangkan juga bahwa walaupun hak asasi

manusia tidak bisa dilanggar dengan menggunakan alasan *raison d'etat*, namun dalam kenyataannya dengan menggunakan alasan kepentingan nasional (*national interest*) kadang-kadang pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dilakukan oleh negara-negara "*demokratis*". Pemerintah Amerika Serikat melakukan penangkapan terhadap warga Afghanistan yang dicurigai terlibat Al-Qaida dan kemudian menahan mereka di sebuah kamp di Guantanamo (Cuba). Walaupun tindakan Pemerintah Amerika Serikat seperti itu mungkin tidak akan dibenarkan oleh Hakim-hakim Amerika Serikat, tetapi demi *raison d'etat* dan *national interest* ternyata Pemerintah Amerika melakukannya.

6) Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pembatasan seperti itu bisa dilakukan oleh pembuat undang-undang terhadap semua hak asasi manusia, yang tercantum dalam keseluruhan Bab XV HAK ASASI MANUSIA, kecuali terhadap hak-hak yang tercantum dalam pasal 28 I, yaitu:

- a. hak hidup;
- b. hak untuk tidak disiksa;
- c. hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
- d. hak beragama;
- e. hak untuk tidak diperbudak;
- f. hak untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum;
- g. hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Pembatasan yang diatur dalam Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak termasuk dalam salah satu hak yang disebut dalam Pasal 28 I ayat (1). Oleh karena itu pembatasan dalam Pasal 60 huruf g tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari keterangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah terungkap bahwa ketika Pasal 60 huruf g dibahas telah secara mendalam dipertimbangkan alasan-alasan pembatasan tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 I ayat (1) dan Pasal 28 J ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7) Pembatasan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 60 huruf g bukanlah pembatasan yang bersifat permanen, melainkan pembatasan yang bersifat situasional, dikaitkan dengan intensitas peluang penyebaran kembali paham (ideologi) *komunisme/marxisme-leninisme* dan konsolidasi Partai Komunis Indonesia (PKI). Sebagaimana diketahui penyebaran ideologi komunisme dan konsolidasi PKI tidak dikehendaki oleh rakyat Indonesia, dengan tetap diberlakukannya TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 oleh MPR hingga saat ini.

Menurut keterangan ahli, Dr. Thamrin Amal Tomagola, TAP MPR itu secara formal adalah sah, karena dibuat oleh lembaga negara yang berwenang. Bahwasannya pembatasan ini bersifat situasional, dapat ditelusuri dengan semakin longgarnya perlakuan terhadap bekas anggota PKI dan lain-lain dari undang-undang Pemilu yang terdahulu ke undang-undang Pemilu berikutnya. Dalam undang-undang Pemilu sebelumnya bekas anggota PKI dan lain-lain, bukan saja dibatasi hak pilih pasif (hak untuk dipilih), tetapi juga hak pilih aktif (hak untuk memilih). Sedangkan dalam Undang-undang Minor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibatasi hanya hak pilih pasif saja. Dalam rangka rekonsiliasi nasional, di masa datang pembuat undang-undang diharapkan untuk mempertimbangkan kembali pembatasan itu, yang diikuti oleh *legislative review*, untuk memutakhirkan bunyi Pasal 60 huruf g sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang sesuai dengan ketentuan Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka dapat disimpulkan Tap MPR XXV/MPRS/1966 memiliki perkembangan dan substansi yaitu :³²⁸

- 1) Ideologi dalam ajaran *Komunisme, Marxisme/Leninisme* bertentangan dengan ideologi Negara Republik Indonesia sehingga ketetapan tersebut harus dipertahankan. Jika ketetapan ini dicabut akan berakibat ajaran *Komunisme, Marxisme/Leninisme*, dan organisasi semacam PKI akan hidup kembali sehingga dapat menyebabkan munculnya kembali trauma sejarah pengkhianatan PKI terhadap Bangsa Indonesia;
- 2) Pada hakikatnya Ketetapan ini memiliki semangat sebagai “aturan dasar bernegara” untuk menyelamatkan ideologi negara Pancasila dan mencegah kembali terjadinya tragedi politik dalam suasana traumatik, seperti yang terjadi di tahun 1965 saat terjadi G30S PKI. Dengan demikian, penetapan kembali keberlakuan ketetapan ini adalah untuk menegaskan bahwa ideologi dan gerakan komunisme, menyimpang dari cita-cita demokrasi Indonesia, sehingga gerakan politik untuk menegaskan paham komunisme, seperti pendirian Partai Politik dan Organisasi kemasyarakatan yang berasaskan/ berpahamkan *komunisme, marxisme dan leninisme* harus tetap dilarang. Namun sesuai dengan substans ketetapan itu sendiri, kajian untuk kepentingan ilmiah dan akademis masih dapat dibenarkan.
- 3) Berkenaan dengan hak-hak politik eks PKI dan/atau keturunannya, yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif pada masa sebelumnya. Hak tersebut sudah dikembalikan sesuai dengan semangat keadilan, hukum, demokrasi dan hak asasi manusia, sesuai dengan

³²⁸ Ma'ruf Cahayo, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI, 2017, Hlm. 232-234

kedudukannya sebagai warga negara. Hal tersebut berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003 yang merupakan hasil *Judicial review* atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 60 huruf g. Di mana Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 60 huruf g dalam undang-undang dimaksud, yang berbunyi: “Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G 30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya” dibatalkan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 011017/PUU-I/2003 tidak serta merta menghidupkan PKI dan mencabut Ketetapan MPRS Nomor XXV/ MPRS/ 1966, serta secara otomatis meniadakan klausula yang serupa dengan Pasal 60 huruf g UU Pemilu yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.³²⁹

Ketetapan MPR Nomor I / MPR / 2003 dalam Pasal 2 butir 1 bahkan telah menegaskan bahwa “Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.”³³⁰

Dengan demikian, selama materi muatan Ketetapan MPRS Nomor XXV / MPRS / 1966 masih termuat dalam bentuk/ produk hukum yang bernama Ketetapan MPRS/MPR, MKRI tidak berwenang mengujinya, hanya MPR sendiri yang berwenang mencabutnya. Sedangkan terhadap peraturan perundang-undangan yang memuat klausula yang serupa dengan Pasal 60 huruf g UU Pemilu, kalau itu berbentuk undang-undang (misal Pasal 6 huruf f UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden) dapat dimohonkan pengujian ke MKRI dan untuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah UU dapat dimohonkan pengujian ke Mahkamah Agung.³³¹

Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 Tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, tetap diberlakukan dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan Pasal 33 UUD NRI 1945.

Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 memiliki beberapa substansi dan perkembangan yaitu :³³²

³²⁹ *Op.cit.*, 166-167.

³³⁰ *Op.cit.*, 167.

³³¹ *Op.cit.* 167.

³³² *Ibid. Hlm* 234-236

- 1) Ketetapan ini menjadi acuan dasar yang mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar lebih bertumpu pada penguatan ekonomi, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional. Pelaksanaannya, bagaimanapun, memerlukan kemauan politik yang lebih kuat dari seluruh penyelenggara negara dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat secara meluas, baik kuantitatif maupun kualitatif, sehingga menjadi basis sistem ekonomi nasional yang kokoh. Untuk itu masih diperlukan penyempurnaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin komitmen pemerintah dalam memberdayakan ekonomi rakyat dan koperasi, termasuk keterkaitannya dengan jaringan dan kemitraan usaha besar dan BUMN, menuju terintegrasinya pelaku ekonomi ke dalam sistem ekonomi nasional;
- 2) Praktik demokrasi ekonomi dalam sistem ekonomi nasional tengah beradaptasi dengan kecenderungan ekonomi global, sebagaimana ditunjukkan antara lain dengan terbentuknya berbagai peraturan perundang-undangan, seperti, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan ratifikasi berbagai kesepakatan internasional di bidang ekonomi dan perdagangan, serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, yang mendorong dan memperkuat demokrasi ekonomi;

Tap MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999. Tap MPR RI Nomor V/MPR/1999 memiliki perkembangan dan substansi yaitu

³³³ *Ibid.*, Hlm.237-238.

- 1) Ketetapan ini menetapkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengakui hasil pelaksanaan penentuan pendapat yang diselenggarakan di Timor Timur tanggal 30 Agustus 1999 oleh PBB sesuai dengan persetujuan antara Republik Indonesia dengan Republik Portugal mengenai masalah Timor Timur dengan hasil mayoritas warga Timor Timur yang memiliki hak pilih menolak tawaran otonomi khusus di dalam;
- 2) Dengan penolakan tersebut berarti adanya perubahan sikap sebagian besar rakyat Timor Timur terhadap Deklarasi Balibo tanggal 30 November 1975 yang menyatakan bahwa rakyat Timor Timur menyatakan kehendaknya untuk menyatukan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Pencabutan Ketetapan Nomor VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan wilayah Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak menghapuskan keabsahan tindakan maupun segala bentuk penghargaan yang diberikan negara kepada para pejuang dan aparat pemerintah selama kurun waktu bersatunya wilayah Timor Timur ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut hukum nasional Indonesia;
- 4) Secara umum, pemisahan Timor-Timur (Timor Leste) akibat hasil jajak pendapat yang dilakukan sudah terlaksana. Namun masih menyisakan beberapa persoalan yang sedang dan akan diselesaikan pemerintah Indonesia seperti masalah kewarganegaraan, pengungsian dan masalah penyelesaian aset-aset negara dan hak perdata perseorangan;
- 5) Sampai diselesaikannya beberapa persoalan yang ada maka TAP ini masih tetap berlaku, untuk menghindari kekosongan hukum dalam penyelesaian beberapa masalah akibat terpisahnya Timor Timur dari Indonesia.

Dikarenakan ketentuan Pasal 5 dan 6 ketetapan ini telah terlaksana, maka ketetapan tersebut tidak berlaku. Pasal 5. Pasal 5 ayat 1 ketetapan Nomor V/MPR/1999. Berbunyi “bersama badan-badan internasional mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur sebagai akibat yang timbul dari pelaksanaan penentuan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini; Ayat 2 berbunyi “mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor Timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, beserta segala hak yang melekat pada status itu; Ayat 3 berbunyi “bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengambil langkah-langkah konstitusional berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaan persetujuan New York 5 Mei 1999.

Pasal 6 ketetapan Nomor V/MPR/1999 berbunyi “Segala hal yang berkaitan dengan akibat pengakuan terhadap hasil penentuan pendapat di Timor Timur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku”.

Berdasarkan uraian diatas terhadap ketetapan MPRS/MPR berlaku dengan ketentuan memerlukan suatu proses pengkajian kembali yang komprehensif melalui proses:

a. Proses Penyusunan dan Penyerahan Kajian

Sebelum adanya peninjauan Ketetapan MPR yang masih berlaku, proses peninjauan diawali dengan adanya kajian yang diberikan oleh subjek hukum kepada MPR. Adapun subjek hukum yang dimaksud adalah Perorangan Warga Negara Indonesia, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan UU; Badan hukum publik atau privat; atau Lembaga negara. Kemudian memberikan kajiannya masing-masing yang berkaitan dengan peninjauan ketetapan tersebut, berupa landasan filosofis, yuridis, normatif dan sosiologis yang disampaikan kepada Badan Pengkajian MPR untuk pengkajian lebih lanjut;

b. Proses Penerimaan Kajian

Proses selanjutnya adalah Badan Pengkajian MPR menerima dan menampung seluruh kajian yang disusun dan diserahkan oleh subjek hukum. Badan Pengkajian MPR ini diberikan tugas untuk melakukan pengkajian lebih lanjut dengan kajian yang diberikan subjek hukum. Hal tersebut dilakukan agar semua kajian yang masuk dapat dilakukan pengkajian lebih lanjut didasarkan kepada urgensi, landasan dan implikasi dengan adanya peninjauan Tap MPR kedepannya;

c. Proses Peninjauan Ketetapan MPR

Badan Pengkajian MPR kemudian menghasilkan perlu atau tidaknya dilakukan peninjauan, yang selanjutnya menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan MPR. Dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari sejak diberikan surat pemberitahuan, Pimpinan MPR menyelenggarakan sidang paripurna yang dihadiri anggota MPR dengan agenda melakukan peninjauan Tap MPR/ MPRS.

Pada sidang paripurna, MPR akan melakukan musyawarah untuk mufakat dalam melakukan peninjauan terhadap Tap MPRS/MPR berdasarkan hasil pengkajian Badan Pengkajian MPR yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai maka pengambilan keputusan akan dilakukan dengan cara pemungutan suara terbanyak dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50 persen ditambah satu anggota dari jumlah anggota MPR yang hadir. Adapun hasil suara

dari MPR terkait dengan peninjauan tersebut akan ditetapkan dalam produk hukum berupa Keputusan MPR dan kemudian akan dilakukan publikasi kepada publik ataupun masyarakat luas terkait dengan hasil peninjauan tersebut. Mengikutsertakan masyarakat dalam kajian bertujuan agar masyarakat dapat berkontribusi dalam proses Peninjauan Ketetapan MPR sehingga mempunyai legitimasi yang kuat dalam proses peninjauannya.

Berdasarkan uraian tersebut, pada saat ini ada 3 (tiga) Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dengan ketentuan yaitu :

- 1) 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.
- 2) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 3) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Ketiga ketetapan tersebut saat ini tidak diatur dalam UU dikarenakan isi dari ketetapan tersebut yang sangat penting mengatur dalam kehidupan ketatanegaraan serta sistem hukum di Indonesia. Sehingga diperlukan ketentuan lain berupa Peraturan Negara yang memiliki derajat diatas UU dan dibawah UUD karena jika produknya adalah UU itu hanya dibentuk oleh DPR bukan MPR.

Oleh karena itu perlu melakukan amandemen kelima UUD NRI 1945 dengan menambah kewenangan dari MPR untuk membentuk produk peraturan yang mengatur hal-hal umum penyelenggaraan ketatanegaraan di Republik Indonesia dengan memasukan Peraturan Negara ke dalam kewenangan MPR.

BAB V

PENYEMPURNAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA DALAM KERANGKA MEMBANGUN SISTEM HUKUM INDONESIA SERTA USULAN RUMUSANNYA

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dengan ketentuan yaitu Ketetapan-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 RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Perlu disempurnakan sebagai suatu peraturan perundang-undangan agar memiliki daya laku dan daya ikat untuk efektif berlaku dan dilaksanakan oleh seluruh masyarakat tanpa perdebatan dan penafsiran hukum yang lain.

Penyempurnaan tersebut dilakukan dengan memberikan kewenangan baru kepada MPR untuk membentuk Peraturan Negara dalam UUD NRI 1945 sehingga perlu dilakukan amandemen kelima untuk memperkuat materi dan status hukum dari ketiga ketetapan tersebut. Dengan diberikan kewenangan MPR untuk membentuk Peraturan Negara maka secara mutatis mutandis ketiga ketetapan MPR/S yang sekarang masih berlaku dengan ketentuan berubah menjadi Peraturan Negara. Karena sifatnya yang mengatur bukan hanya menetapkan.

Berdasarkan landasan pemikiran tersebut, maka pokok-pokok materi muatan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang perlu dilakukan perubahan adalah pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan MPR dan kewenangan Mahkamah Konstitusi diubah yaitu : ketentuan Pasal 3 dan ketentuan Pasal 24C serta mengubah aturan tambahan dan aturan peralihan yang ada pada UUD NRI 1945.

Berikut ini adalah alasan dan klausul perubahan amandemen kelima UUD NRI 1945 yang akan diatur dalam materi muatan rancangan perubahan sebagai berikut :

A. BAB II MENGENAI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Dilakukan penambahan ayat di Pasal 3 yakni ayat 2(a) dan ayat 2(b) mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetaapkan Peraturan Negara dan menguji Peraturan Negara tersebut terhadap UUD, hal ini dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Pasal 2

- (1) 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.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara.**
- (2b) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji Peraturan Negara terhadap Undang-Undang Dasar.**
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

B. BAB IX MENGENAI KEKUASAAN KEHAKIMAN

Perubahan dilakukan pada bab ini dengan merubah konstruksi atau isi Pasal 24 C ayat 1 yaitu penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk Menguji Peraturan Negara terhadap UUD 1945, dikarenakan kedudukan Peraturan Negara merupakan bagian dari aturan pokok negara yang derajatnya dibawah UUD tetapi diatas UU, oleh karena itu kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Peraturan Negara diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, **menguji undang-undang terhadap Peraturan Negara**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

C. ATURAN PERALIHAN

Dalam perubahan ini, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan ini diadakan perubahan Pasal I sebagai implikasi bertambahnya kewenangan MPR membentuk peraturan yang sifatnya mengatur maka secara mutatis mutandis Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini berlaku berubah menjadi Peraturan Negara tanpa mengubah isi ketetapannya dan Pasal II berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki antara MPR, DPR, dan DPD berbeda dalam pembentukan jenis produk hukum sehingga harus dipisahkan berdasarkan hierarki maka pengaturannya masing-masing dalam satu undang-undang yang berbeda-beda. Sedangkan Pasal III dihapus karena pada tanggal 13 Agustus 2003 telah disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi oleh Presiden dan tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal I

Segala Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan ketentuan lain menjadi Peraturan Negara menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal II

Ketentuan lebih lanjut dari pengaturan mengenai, MPR, DPR dan DPD diatur dalam Undang-Undang tersendiri dan semua Undang-Undang yang ada masih tetap berlaku sepanjang belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal III

Dihapus

D. ATURAN TAMBAHAN

Dalam perubahan ini diadakan perubahan pada Pasal I karena Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan pengujian dan menetapkan status materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Keputusan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang mencabut beberapa ketetapan MPRS dan MPR serta masih memberlakukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah diatur dalam Undang-Undang dan memberlakukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dengan ketentuan lain yaitu 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 RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; dan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Ketiga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR ini sangat penting dalam sistem hukum Indonesia sehingga agar memiliki daya laku dan daya ikat serta menjamin kepastian hukum tanpa adanya penafsiran lain menjadi Peraturan Negara dengan tidak mengubah isinya.

Perubahan juga dilakukan dengan penambahan Pasal III Aturan Tambahan sebagai bentuk penugasan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyusun buku kajian komprehensif yang dikarenakan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar yang memahami dengan jelas latar belakang terbentuknya suatu pasal beserta maknanya sehingga dapat menafsirkannya. Kemudian akan dituangkan dalam suatu buku kajian komprehensif.

Pasal I

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 RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; dan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur menjadi Peraturan Negara yang isi ketetapannya tidak mengalami perubahan sama sekali hanya mengubah kata Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal.

Pasal III

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menyusun buku kajian komprehensif yang berisi penjabaran makna dan tujuan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Penyusun Naskah Akademik, maka diperlukan adanya Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Kelima dengan berbagai landasan-landasan pembentukannya. Kesimpulan terhadap identifikasi masalah tersebut adalah :

1. Perubahan Undang-Undang Dasar Kelima didasarkan pada Landasan filosofis bangsa Indonesia yaitu kedaulatan berdasarkan Pancasila dan dasar penyusunan negara. Landasan Yuridis Perubahan Undang-Undang Dasar berdasarkan atas kebutuhan perbaikan kelembagaan MPR. Landasan Sosiologis didasarkan untuk pembenahan dan penataan kelembagaan MPR dengan memperhatikan kebutuhan hukum di masyarakat, negara dan Perkembangan global.
2. Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang dasar berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga perlu diatur dalam suatu Peraturan negara agar memiliki daya laku dan daya ikat sehingga dapat dilaksanakan secara efektif tanpa menimbulkan penafsiran hukum lainnya.
3. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Status dan Materi Muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Ada Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang sudah dimuat dalam Undang-Undang serta yang belum diatur dalam Undang-Undang. Berikut ini adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan sudah dimuat dalam Undang-Undang serta yang belum diatur dalam Undang-Undang :
 - a. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku dan sudah dimuat dalam Undang-Undang:
 - 1) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
 - 2) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
 - 3) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
 - 4) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
 - b. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini masih berlaku tetapi belum Diatur dalam Undang-Undang

- 1) 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.
- 2) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
- 3) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

3 (tiga) ketetapan yang terdiri dari 1 (satu) ketetapan MPRS dan 2 (dua) Ketetapan MPR ini sampai dengan saat ini masih berlaku tetapi belum diatur dalam Undang-Undang sehingga hal ini yang mendasari Ketetapan MPR masuk dalam tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dibawah UUD dan diatas UU.

Namun dalam pelaksanaannya Ketetapan MPR hari ini merupakan produk hukum yang bersifat menetapkan tidak boleh lagi mengatur sehingga pelaksanaan dari ketiga TAP tersebut saat ini berlaku dengan ketentuan yang tidak tegas sedangkan sangat penting pengaturannya sehingga menimbulkan perdebatan dalam pelaksanaannya dan menjadi problem hukum pada akhirnya. Sehingga harus ada bentuk produk hukum lain yang dapat melegitimasi keberadaan dari tiga ketetapan ini yang derajatnya harus diatas UU karena ketetapan dikeluarkan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, serta kewenangan MPR adalah menrubah dan menetapkan UUD. Oleh karena itu MPR harus memiliki kewenangan lain yang sederajat dengan pembentukan UUD yaitu suatu Peraturan Negara untuk mengakomodir ketiga ketetapan yang saat ini masih berlaku.

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat harus diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan yang sifatnya mengatur untuk mempertegas materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini dengan ketentuan lain melalui amandemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Perlu dilakukanya Amandemen kelima UUD NRI 1945 BAB II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat penambahan ayat pada Pasal 3, BAB IX mengenai Kekuasaan Kehakiman penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Pasal 24 C ayat (1), Perubahan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

2. Perlu adanya Undang-Undang tersendiri yang mengatur mengenai MPR yang terpisah dari Undang-Undang yang mengatur mengenai DPR, DPD dan DPRD.
3. Perlu adanya perubahan *nomenklatur* pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) mengatur hierarki peraturan perundang-undangan dilakukan perubahan penggunaan *nomenklatur* Ketetapan MPR diubah menjadi Peraturan Negara. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dihapuskan, agar produk hukum yang dibentuk oleh MPR masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan
4. Perlu melibatkan berbagai elemen masyarakat agar proses-proses perubahan UUD 1945 dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Langkah yang dapat ditempuh adalah menyerap aspirasi masyarakat dan melakukan sosialisasi.
5. Penyusunan draf Rancangan Perubahan kelima Undang-Undang Dasar 1945 dimasukkan dalam agenda utama MPR.

**LAMPIRAN RANCANGAN AMANDEMEN KELIMA UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

UU NRI TAHUN 1945	USUL PERUBAHAN	ALASAN PERUBAHAN
<p style="text-align: center;">UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</p> <p style="text-align: center;">PEMBUKAAN (Preamble)</p> <p>Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.</p> <p>Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.</p> <p>Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.</p> <p>Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan 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.</p>		
<p style="text-align: center;">BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN</p>		
<p style="text-align: center;">Pasal 1</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 1</p>	
<p>(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.</p> <p>(3) Negara Indonesia ialah negara hukum.</p>	<p style="text-align: center;">Tetap</p>	
<p style="text-align: center;">BAB II</p>		

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT		
<p style="text-align: center;">Pasal 2</p> <p>(4) 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.</p> <p>(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(6) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 2</p> <p>Tetap</p>	
<p style="text-align: center;">Pasal 3</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 3</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(2a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara.</p> <p>(2b) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji Peraturan Negara terhadap Undang-Undang Dasar</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau</p>	<p>Dilakukan penambahan ayat di Pasal 3 yakni ayat 2(a) dan 2(b) mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Peraturan Negara dan menguji Peraturan Negara tersebut terhadap UUD, hal ini dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.</p>

	Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.	
BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA		
Pasal 4		
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	Pasal 4 Tetap	
Pasal 5		
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menetapkan peraturan-peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	Pasal 5 Tetap	
Pasal 6		
(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.	Pasal 6 Tetap	
Pasal 6 A		
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.	Pasal 6 A Tetap	

<p>(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden</p> <p>(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.</p>		
Pasal 7	Pasal 7	
<p>Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatannya yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.</p>	Tetap	
Pasal 7 A	Pasal 7 A	
<p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>	Tetap	
Pasal 7 B	Pasal 7 B	
<p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat 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.</p> <p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Pengajuan permintaan Dewan</p>	Tetap	

<p>Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dari jumlah anggota dan setujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>		
Pasal 7 C	Pasal 7 C	
Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.	Tetap	
Pasal 8	Pasal 8	
(1) Jika Presiden mangkat, berhenti,	Tetap	

<p>diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.</p> <p>(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dan dua calon yang diusulkan oleh Presiden.</p> <p>(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.</p>		
Pasal 9	Pasal 9	
<p>(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :</p> <p style="padding-left: 40px;">Sumpah Presiden (Wakil Presiden) “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”</p> <p style="padding-left: 40px;">Janji Presiden (Wakil Presiden) : “Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik</p>	Tetapan	

<p>Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”</p> <p>(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.</p>		
Pasal 10	Pasal 10	
Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	Tetap	
Pasal 11	Pasal 11	
<p>(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.</p> <p>(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.</p>	Tetap	
Pasal 12	Pasal 12	
Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 13	Pasal 13	
<p>(1) Presiden mengangkat duta dan konsul</p> <p>(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	Tetap	
Pasal 14	Pasal 14	
<p>(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.</p> <p>(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	Tetap	
Pasal 15	Pasal 15	

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 16	Pasal 16	
Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.	Tetap	
BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG		
Dihapus	Dihapus	Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun tetap dicantumkan karena perubahan yang dilakukan oleh penulis adalah dengan addendum. Yang dimaksud dengan addendum adalah penambahan; lampiran; ketentuan atau Pasal tambahan. Perubahan dengan addendum adalah dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan naskah perubahan

		Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diletakan melekat pada naskah asli. Sehingga sesungguhnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam satu naskah memuat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amademen, amademen I, amademen II, amademen III, dan Amademen IV.
BAB V		
KEMENTERIAN NEGARA		
Pasal 17		Pasal 17
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.		
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.		
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.		
(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.		
BAB VI		
PEMERINTAH DAERAH		
Pasal 18		Pasal 18
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah,		

<p>yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.</p> <p>(3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.</p> <p>(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis.</p> <p>(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.</p> <p>(6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.</p> <p>(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.</p>		
Pasal 18 A	Pasal 18 A	
<p>(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.</p> <p>(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil, dan selaras berdasarkan undang-undang.</p>	Tetap	
Pasal 18 B	Pasal 18 B	
<p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.</p>	Tetap	

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT		
Pasal 19	Pasal 19	
<p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p>	Tetap	
Pasal 20	Pasal 20	
<p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p>	Tetap	
Pasal 20 A	Pasal 20 A	
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki	Tetap	

<p>fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplesi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.</p>		
Pasal 21	Pasal 21	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.	Tetap	
Pasal 22	Pasal 22	
<p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.</p>	Tetap	
Pasal 22 A	Pasal 22 A	
Ketentuan lebih lanjut tentang cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 22 B	Pasal 22 B	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	Tetap	
BAB VII A DEWAN PERWAKILAN RAKYAT		
Pasal 22 C	Pasal 22 C	
<p>Dewan Perwakilan Daerah</p> <p>(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.</p> <p>(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	Tetap	

<p>(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun</p> <p>(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan undang-undang.</p>		
Pasal 22 D	Pasal 22 D	
<p>(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.</p> <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.</p>	Tetap	
BAB VIIB PEMILIHAN UMUM		
Pasal 22E	Pasal 22E	
<p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, rahasia, jujur, dan</p>	Tetap	

<p>adil setiap lima tahun sekali.</p> <p>(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perscorangan.</p> <p>(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</p>		
<p>BAB VIII HAL KEUANGAN</p>		
<p>Pasal 23</p>	<p>Pasal 23</p>	
<p>(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p> <p>(2) Rancangan undang-undang anangan pendapan dan belanja negara oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 23A</p>	<p>Pasal 23A</p>	
<p>(1) Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 23B</p>	<p>Pasal 23B</p>	
<p>(1) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 23C</p>	<p>Pasal 23C</p>	
<p>Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 23D</p>	<p>Pasal 23D</p>	
<p>Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung</p>	<p>Tetap</p>	

jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.		
BAB VIII BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN		
Pasal 23E	Pasal 23E	
(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 23 F	Pasal 23 F	
(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.	Tetap	
Pasal 23 G	Pasal 23 G	
(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.	Tetap	
BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN		
Pasal 24	Pasal 24	
(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.	Tetap	
Pasal 24 A	Pasal 24 A	
(1) Mahkamah Agung berwenang	Tetap	

<p>mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.</p> <p>(2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.</p> <p>(3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.</p> <p>(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.</p> <p>(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.</p>		
Pasal 24B	Pasal 24B	
<p>(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan mengakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.</p> <p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</p> <p>(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan</p> <p>(4) Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(5) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.</p>	Tetap	
Pasal 24C	Pasal 24C	
<p>(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 kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p> <p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat</p>	<p>(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk</p>	<p>Dikarenakan kedudukan Peraturan Negara merupakan bagian dari aturan pokok negara yang derajatnya dibawah UUD tetapi diatas</p>

<p>Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.</p> <p>(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.</p> <p>(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.</p> <p>(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.</p> <p>(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.</p>	<p>menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji undang-undang terhadap Peraturan Negara, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p>	<p>UU, oleh karena itu kewenangan untuk menguji UU terhadap Peraturan Negara diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.</p>
Pasal 25	Pasal 25	
<p>Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.</p>	Tetap	
BAB IX A WILAYAH NEGARA		
Pasal 25A	Pasal 25A	
<p>Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas</p>	Tetap	

dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.		
BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK		
Pasal 26	Pasal 26	
<p>(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.</p> <p>(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang tempat tinggal di Indonesia.</p> <p>(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.</p>	Tetap	
Pasal 27	Pasal 27	
<p>(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.</p> <p>(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.</p> <p>(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.</p>	Tetap	
Pasal 28	Pasal 28	
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang	Tetap	
BAB X A HAK ASASI MANUSIA		
Pasal 28A	Pasal 28A	
Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.	Tetap	
Pasal 28 B	Pasal 28 B	
<p>(1) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.</p> <p>(2) Setiap anak untuk kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.</p>	Tetap	
Pasal 28C	Pasal 28C	
<p>(1) Setiap orang berhak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi kesejahteraan umat manusia.</p> <p>(2) Setiap orang berhak untuk mengajukan</p>	Tetap	

dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk mengemban masyarakat, bangsa, dan negaranya.		
Pasal 28D	Pasal 28D	
<p>(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.</p> <p>(2) Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapat imbalan serta perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja</p> <p>(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.</p> <p>(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.</p>	Tetap	
Pasal 28E	Pasal 28E	
<p>(1) Setiap orang bebas untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pekerjaannya, kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak untuk kembali.</p> <p>(2) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nuraninya.</p> <p>(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.</p>	Tetap	
Pasal 28F	Pasal 28F	
Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.	Tetap	
Pasal 28G	Pasal 28G	
<p>(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda, yang dibawah kekuasannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman kekuatan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.</p> <p>(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.</p>	Tetap	
Pasal 28H	Pasal 28H	

<p>(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.</p> <p>(2) Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.</p> <p>(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.</p> <p>(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi yang tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 28I</p>	<p>Pasal 28I</p>	
<p>(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun</p> <p>(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.</p> <p>(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.</p> <p>(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.</p> <p>(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Tetap</p>	
<p>Pasal 28J</p>	<p>Pasal 28J</p>	
<p>(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.</p> <p>(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang</p>	<p>Tetap</p>	

dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.		
BAB XI AGAMA		
Pasal 29	Pasal 29	
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.	Tetap	
BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA		
Pasal 30	Pasal 30	
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.	Tetap	
BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN.		

Pasal 31	Pasal 31	
<p>(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.</p> <p>(2) Setiap warga negara wajib mengikuti Pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.</p> <p>(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendidikan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.</p> <p>(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.</p>	Tetap	
Pasal 32	Pasal 32	
<p>(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai nilai budayanya.</p> <p>(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.</p>	Tetap	
BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL		
Pasal 33	Pasal 33	
<p>(1) Perckonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.</p> <p>(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.</p> <p>(3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p> <p>(4) Perckonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,</p>	Tetap	

berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.		
Pasal 34	Pasal 34	
(1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.	Tetap	
BAB XV BENDERA, BAHASA DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN		
Pasal 35 A	Pasal 35 A	
Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.	Tetap	
Pasal 36	Pasal 36	
Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	Tetap	
Pasal 36 A	Pasal 36 A	
Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.	Tetap	
Pasal 36 B	Pasal 36 B	
Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.	Tetap	
Pasal 36 C	Pasal 36 C	
Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.	Tetap	
BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR		
Pasal 37	Pasal 37	
(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-	Tetap	

<p>Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.</p>		
ATURAN PERALIHAN		
Pasal I		
<p>Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.</p>	<p>Segala Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dengan ketentuan lain menjadi Peraturan Negara menurut Undang-Undang Dasar ini.</p>	<p>Implikasi bertambahnya kewenangan MPR membentuk peraturan yang sifatnya mengatur maka secara mutatis mutandis Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang saat ini berlaku berubah menjadi Peraturan Negara tanpa mengubah isi ketetapannya.</p>
Pasal II		
<p>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.</p>	<p>Ketentuan lebih lanjut dari pengaturan mengenai MPR, DPR, dan DPD diatur dalam Undang-Undang yang ada masih tetap berlaku sepanjang belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.</p>	<p>Berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki antara MPR, DPR, dan DPD berbeda dalam pembentukan jenis produk hukum</p>

		sehingga harus dipisahkan berdasarkan hierarki maka pengaturannya masing-masing dalam satu undang-undang yang berbeda-beda.
Pasal III	Pasal III	
Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2007 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung	Dihapus	Pasal III dihapus karena pada tanggal 13 Agustus 2003 telah disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi oleh Presiden dan tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

		Tahun 1945.
ATURAN TAMBAHAN		
Pasal I	Pasal I	
Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.	Ketetapan MPRS Nomor XXVI/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 RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; dan Ketetapan MPR	Ketiga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR ini sangat penting dalam sistem hukum Indonesia sehingga agar memiliki daya laku dan daya ikat serta menjamin kepastian hukum tanpa adanya penafsiran lain menjadi Peraturan Negara dengan tidak mengubah isinya.

	<p>RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur menjadi Peraturan Negara yang isi ketetapannya tidak mengalami perubahan sama sekali hanya mengubah kata Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara menurut Undang-Undang Dasar ini.</p>	
Pasal II	Pasal II	
Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal.	Tetap	
Pasal III	Pasal III	
	<p>Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menyusun buku kajian komprehensif yang berisi penjabaran makna dan tujuan pasal-pasal dalam Undang-Undang</p>	<p>Mengingat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>

	Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini.	adalah pihak yang memahami dengan jelas latar belakang terbentuknya suatu pasal beserta maknanya. Hal ini menimbulkan pula wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menafsirkannya, yang kemudian akan dituangkan dalam suatu buku kajian Komprehensif.
--	--	--

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A. Gunawan Setirdja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-Trans Publishing, 2003.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Citra Media, 2006.
- Abdul Rasyid, *Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.*, Bandung: Cipta Aditya Baktim 2004.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia, 2007.
- Abu Bakar Elbyara, *Pengantar Ilmu Politik.*, Jember: Ar-Ruzz Media, 2010.
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1991.
- Allan R. Brewer – Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013.
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.
- Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Bagir Manan dan Kuntanta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan*, Jakarta, Ind-Hill.Co.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: FH UII Press, 2003.

- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Or-Press, 2004.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003, Cetakan kelima.
- Benjamin Franks, Nathan Jun, and Leonard Wiams (ed), *Anamhusmm CaneptudAppmadt*, (New York: Routledge 2018).
- Benyamin Akzin, *State and Internasional Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964).
- Bintan Regen Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, Cetakan I, 2006.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London: Sigwick & Jakson Limited, 1996.
- Charles Howard McIlwain *Constitutionalism: Ancienat and Modern*, Ithaca, New york: Cornell University Press, 1960.
- Dahlan Thaib et., al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2001.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung 2009.
- Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan 2007.
- Dian Agung Wicaksana, *Implikasi Re-eksistensi Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undnagan Terhadap Jaminan*.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1982.
- Dyah Oktorinasusanti dan Aan Afendi, *Penelitian Hukum (Legal Resarch)*, Jakarta : Sinar grafika, 2014.
- Dyah Oktorinasusanti dan Aan Afendi, *Penelitian Hukum (Legal Resarch)*, Jakarta : Sinar grafika, 2014.
- Enny Nurbaningsih, "Telaah Terhadap Hasil-Hasil Peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR", *Mimbar Hukum* Vol. 2, Nomor. 43, 2003.

- Firmansyah Arifin (et.al.), Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- Franscois Venter, Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution, Antero Jyranki: National Constitutions in the Era or integration, 1999.
- H. Kaelan, Negara Kebangsaan Pancasila, Yogyakarta: Paradigma, 2013.
- H.L.A. Hart. Konsep Hukum (The Concept Of Law). Bandung: Nusamedia, 2009.
- Hans Kelsen, General Theory law and State, New York: Rusell and Rusell, 1994.
- Hans Kelsen, Teori Hukum Murni-Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Hans Kelsen. Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, (Bandung: Nusamedia, 2006).
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, Dasar-Dasar Politik Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008.
- Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1997.
- J.L. Brierly, Hukum Bangsa-bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional diterjemahkan oleh Moh. Radjah, Jakarta: Bhraata, 1996.
- Janedjri M. Gaffar, Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Jazim Hamidi dan Malik, Hukum Perbandingan Konstitusi, Jakarta: Prestasi Pustaka 2008.
- Jazim Hamidi, Revolusi Hukum Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press 2006.
- Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta, FH UII Press, 2004.

- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, Hlm. 33.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Setjen MK-RI, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Ham, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Joenarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada, 1996).

- Joeniarto, Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, 1996.
- John Gilissendan Fritz Gorle. Historische Inleiding Tot Het Recht, atau Sejarah Hukum Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- K.C. Wheare, Modern Constitutions, New York: Oxford University Press, 1996.
- Kaelan, Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (kajian filosofi-yuridis), Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, 2017.
- Kaelan, Pendidikan Pancasila, Yogyakarta: Paradigma.
- Kusnardi Muh. dan Bintang R Saragih ; Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem
- Logeman, Over de Theori van een Steling Staatrecht, dialihbahasakan oleh Makkatutu dan pangkarejo ke dalam judul tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1975.
- Ma'ruf Cahayo, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI, 2017.
- Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2008.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan-Jenis, Fungsi dan Materi
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kansius, Yogyakarta, 1998.
- Maria Farida Indriati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, dan Dasar-Dasar Pembentukannya (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi), Kanisius, Jakarta, 1998.
- Maruar Siahaan, Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

- Meitry Taqdir Qodratillah, Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2011.
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2005.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945, Jakarta: Gramedia, 1980.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1985.
- Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi, LP3ES, 2006.
- Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda, 2010, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, PT Raja Grafindo Persda.
- Ni'matul Huda, Negara Hukum demokrasi dan Judicial Review., Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Padmo Wahyono, 1984, Masalah Ketatanegaraan Dewasabini, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2016.
- Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1988.
- Priyanto, Anang, Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Stuktur Ketatanegaraan Indonesia.
- Rachmani Puspitadewi, Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI.
- Ridwan HR, Hukum Adminitrasi Negara, Jakarta: Rajawali Pers.
- Riri, Nazriyah, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Riswandha Imawan, Peningkatan Peran Legislatif DPR, Seminar Ketatanegaraan, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 5 Juli 1992.

- Riswandha Imawan, Profil Legislator di Masa Depan, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, (ed) Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, Jakarta:Rajawali Press, AIPI, 1993).
- Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992
- Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia.
- Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Bandung, Mandar Maju, 1998.
- Rosjudi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Bandung: mandarmaju, 1998.
- Sajjipto Rahardjo. Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum), (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007).
- Sajipto Rahardjo, Mendudukan Undang-Undang Dasar (suatu pembahasan dari optic hukum).
- Samsul Wahidinm “MPR RI dari Masa ke Masa”, Jakarta, Bina Aksara, 1986.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, cet. Ke-5, (Bandung : Citra Aditya Bakti. 2000).
- Soejano Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persado. 2007.
- Soerjono Soekanto, Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Jakarta: Bina Aksara, 1993.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga), UI Press, 1986.
- Solmin, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia, Yogyakarta UII Press, Yogyakarta: 2010.
- Sri Soemantri M, Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan Politik Indonesia- 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945, Jakarta:1993.
- Sri Soemantri, 1987, Prosedur dan Sistem perubahan Konstitusi, Bandung: Alumni.
- Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: Alumni, 1992.

- Sri Soemantri, Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung, Remadja Karya CV, 1985.
- Sri Soemantri, Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung:Penerbit Remadja Karya, 1985. Stjipto Rahardjon, Ilmu hukum. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014).
- Sudargo Gautama, Pengertian Negara Hukum, Bandung: Alumni,1983.
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Bab-bab tentang Penemuan Hukum, Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1933.
- Sudikno, Martokusumo, Mengenal hukum: Suatu Pengantar, Yogyakarta:Liberty: 1995.
- Sukardja Ahmad, Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Nega dalam Perspektif Fikih Siyasah, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sulastomo, Transisi Orde Lama ke Orde Baru: Sebuah memoir, Jakarta: Kompas, 2008).
- Sunaryanti hartono, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Abad ke-20, Bandung:Alumni, 2006.
- Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20, Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Terpetik dalam Dahlan Thaib, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta:Liberty,2000.
- Thomas Jefferson, Notes on the state of Virginia (Virginia: Penguin, 1999).
- Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Widyati, “Rekontruksi Kelembagaan MPR”. Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum.
- Wirjono Projodikoro, Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Jakarta: Dian Rakyat, 1997.
- Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Jakarta:Sinar Grafika, 2011, Cetakan ketiga.

B. Peraturan Perundang- undang dan Yurisprudensi

Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen).

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Setelah Amandemen ke empat)
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan
- Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI 1960 sampai dengan Tahun 2002. Lihat MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dalam lampiran II-nya tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- 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 5233).
- RPJM sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka waktu 5 tahun harus mengacu pada RPJPN yang dituangkan dalam bentuk UU dan RPJM dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.
- RPJM sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka waktu 5 tahun harus mengacu pada RPJPN yang dituangkan dalam bentuk UU dan RPJM dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

C. Jurnal

- Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangan Projustitia V, (Mei, 1987): 31.
- A.Sugiyono, "Perhitungan Cepat (Quick Count) dengan metode Multistage Random Sampling (Studi Kasus Pilkada Nanggroe Aceh Darusalam 2006)", (Skripsi, Fakultas Sains dan Matematika Universitas Diponegoro, 2010), Hlm. 1.
- Arif hidayat, penemuan hukum melalui penafsiran hakim dalam putusan pengadilan, pandecta 8, no. 2, (juli, 2013).

- Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Vol 10, No 1 tahun 2013.
- Ayudya Widawati, Seleksi Hakim Agung 2008, Mencari Hakim Agung yang Profesional, Berkualitas, Berintegritas, Akuntabel dan Transparan dalam Rangka Menegakkan Prinsip Checks and Balances Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, dalam *Jurnal Teropong*, Vol. VII No. 1, 2008, Hlm. 28.
- Bruce Ackerman, The New Separation Powers, dalam *The Harvard Law Review*, Vol. 113, 2000.
- Denny Indrayana, “Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi menuju Demokrasi vs Korupsi, artikel dalam jurnal konstitusi, Vol. 1 No. 1, 2004.
- Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan terhadap jaminan atas kepastian hukum yang adil di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 99.
- Hajriyanto Y. Thohari, “Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU NO. 12 Tahun 2011”, Makalah dipresentasikan pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, Propinsi Babel.
- Hasil Diskusi dalam FGD yang diselenggarakan Unissula tanggal 18 Oktober 2018.
- Hasil Laporan Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR tentang Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR yang Masih Berlaku Berdasarkan Telaah Pertama tanggal 31 Juli 2000. Jakarta.
- Hernandi Affandi, Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat mengatur, *Jurnal Hukum POSITUM*, Vol.1, Desember 2016.
- Heru Susetyo, Reformasi Konstitusi dari Aspek Lembaga Negara, artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7 No. 1, 2007.
- I Gede Pantja Astawa, Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan menurut UUD 1945, seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD RI Provinsi Jawa Barat yang diadakan oleh Universitas Pasundan bekerja sama dengan Sekretariat Anggota DPD Provinsi Jawa Barat, 19 November 2005, Bandung.

- Jimly Asshiddiqie, “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia”. Seminar Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia, Jakarta, 7 september 2004.
- Kuntana Magnar, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia, artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. 1 No. 2 Th. 2007, Hlm. 25. Lihat juga Nurul Chotidjah, Dinamika Implementasi Kewenangan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. IX No. 3, 2008.
- Laurensius Arliman S, Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Lex Jurnalica, Volume 13 Nomor 3, Desember 2016
- M. Fajrul Falaakh, 2002, Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus.
- Martha Pigome, Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, artikel Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No.2, 2011.
- Muharsono, Pentingnya GBHN, Publiciana 8 (2015).
- Muhtadi, Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan daerah Fiat Justisia Jurnal Hukum Volume 7 No, 2 Mei-Agustus 2013.
- Nazariyah, “Penguatan Peran Majelis Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Hukum dan Pembangunan 47 No. 1 2017.
- Nurhayati, “Studi Perbandingan Metode Sampling antara Simple Random dengan Stratified Random,” Jurnal Basis Data 3, No 1, (Mei, 2008): 27
- R. Agung Laksono, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, artikel dalam jurnal majelis, Vol. 1 No. 1, 2009.
- R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, artikel dalam Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Vol. 47 no. 1.134, Maret 2017.
- R.M. Ananda B. Kusuma, “Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita”, Jurnal Konstitusi I, No, 3, 2005.

Salmon E.M.Nirahua, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 18 No. 4, Yogyakarta, Oktober 2011.

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum, dalam buku Menggagas Hukum Progresif Indonesia, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam UUD NRI 1945, menjadi produk politik sebagai resultante dari berbagai Reventingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan. Uh. Bambang Sadono. dalam memberikan sambutan selaku Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jurnal Majelis Edisi 08 (2017): ix.

Sri Soemantri M., Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan, Jurnal Hukum Volume 3 Nomor 6, 1996.

Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN-Dapartemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001.

Titik Triwulan Tutik, 'Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', Jamal Hum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 20, No. 1, Januari 2013,

W.M. Herry Susilowati, Revitalisasi Keberadaan MPR RI dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca era Reformasi, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, 77, Juli 2018.

Widayati dkk, “Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, vol. 21 no.2, Desember 2014.

D. Website

Sosialisasi ketetapan MPR oleh MPR-RI, artikel di akses pada 17 Maret 2014 dari <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/02/02/10228/bahan-materi-sosialisasi-4-pilar-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara>.

Al Atok A Rosyid, Negara Hukum Indonesia, <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A->

Rosyid-Al-Atok. Pdf, diakses pada tanggal 28 Mei 2019, pukul. 13.17 WIB.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e29a86c799c4/hirarki-peraturan-peruu-berubah->, diakses pada tanggal 21 Juni 2019, pukul 23.36 WIB.

<http://www.mpr.go.id/files/pdf/2011/11/14/eksistensi-ketetapan-mpr-pasca-uu-no-12-tahun-2011-1321247847.pdf>, diakses pada tanggal 21 Juni 2019, pukul 23.39. WIB.

Jon Ronald, principle of constitutional interpretation, the constitutional society, diakses dari http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm, pada tanggal 21 Mei 2019 pukul 09.01 WIB.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, artikel di akses pada 17 Maret 2014, <http://www.mpr.go.id/files/pdf/2012/01/03/selayng-pandang-1325565318.pdf>. Diakses pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 02.14 WIB.

PSHK, Semua Harus Terwakili; Studi Mengenai reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia, Jakarta: PHSK, 2000.

Putiera Achmani, artikel di akses pada 17 Maret 2014, dari <http://putierachmani.blogspot.com/2014/02/artikel.html>, diakses pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 09.16 WIB.

Samuel Okiora, "Pembangunan Nasional Butuh Panduan yang Ideal". Kompas Oniim 9 Mare! 2018, diakses dan laman <http://kompas/ld/bacalutama!2018/03/09/pembangunan-nasionalobutuh-panduan-yang-ideall> pada 28 Mei 2018.

Biodata Penulis



Azi Ferdinandi Kusnadi, lahir di Lebak, 8 Agustus 1999, adalah mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa angkatan 2017. Azi juga merupakan ketua Tim dari delegasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam kegiatan *Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019 tentang Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Azi dapat dihubungi melalui email aziferdinandi889@gmail.com.



Defi Wiyanti, lahir di Pandeglang, 1 Januari 1999, adalah mahasiswa Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Defi juga merupakan anggota delegasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam kegiatan *Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019 tentang Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Defi dapat dihubungi melalui email deffiwiyanti@gmail.com.



Lisa Rachmawati, lahir di Serang, 26 Mei 1999, adalah mahasiswi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Lisa juga merupakan anggota delegasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam kegiatan *Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019 tentang Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Lisa dapat dihubungi melalui email apk1.lisarachmawati.2016@gmail.com.



Puspita Meyco Putri, lahir di Palembang, 12 Mei 1999, adalah mahasiswi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Puspita juga merupakan anggota delegasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam kegiatan *Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019 tentang Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Puspita dapat dihubungi melalui email meyco.puspita@gmail.com.



Muhammad Aria Mandalika, lahir di Serang, 27 September 1999, adalah mahasiswa Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Aria juga merupakan anggota delegasi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam kegiatan *Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019 tentang Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia. Aria dapat dihubungi melalui email ariamandalika99@gmail.com.

