



NASKAH **AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG** TENTANG  
**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**BADAN PENGKAJIAN  
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR  
Tahun 2018**

**Universitas Indonesia**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**BADAN PENGKAJIAN  
2018**

# **NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**Cetakan Pertama, Oktober 2018**

## **PENASEHAT**

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

Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.

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.

## **WAKIL PENGARAH**

Dra. Selfi Zaini

## **PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

## **EDITOR**

Tommy Andana, Siti Aminah,

Otto Trengginas Setiawan, dan Pradita Devis Dukarno

## **TIM PENYUSUN**

Universitas Indonesia dan Biro Pengkajian Setjen MPR

## **SERTIFIKASI BUKU**

xx, 286 hal, 17,5 x 24,5 cm, 1,5 cm

ISBN

978-602-5676-22-2

**Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI**



SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

## **PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI**

*Alhamdulillah* *alamin*, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas telah diterbitkannya Buku **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat** sebagai laporan akhir penyelenggaraan kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018.

Buku Naskah Akademik ini merupakan dokumentasi materi para finalis kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018 yang telah dinilai dan dipresentasikan, yaitu berasal dari Universitas Padjadjaran, Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Jambi, dan Universitas Pelita Harapan.

Mengingat pentingnya materi yang dimuat dalam naskah akademik sebagai salah satu referensi ilmiah ketatanegaraan Indonesia, maka perlu untuk disebarluaskan dengan maksud agar buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan bagi masyarakat, khususnya generasi muda Indonesia.

Materi dalam **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat** ini tidak mengalami banyak perubahan, akan tetapi terdapat beberapa koreksi dan revisi redaksional yang telah dilakukan dengan tetap memperhatikan autentifikasi materi sebagaimana yang disampaikan oleh para finalis *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2018.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku ini. Semoga buku ini dapat senantiasa memberikan manfaat dan menjadi sumbangsih bagi bangsa dan negara untuk memberikan

informasi ilmiah sebagai salah satu upaya yang dapat dilakukan agar terdapat peningkatan pemahaman mengenai ketatanegaraan di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

ttd

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



SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

## SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga permusyawaratan rakyat 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 rakyat dan daerah.

Seiring dengan telah diubahnya Undang-Undang Dasar dan MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, terdapat perubahan konstruksi MPR, baik itu susunan, kedudukan, dan wewenangnya. Wewenang menetapkan produk hukum dalam bentuk Ketetapan MPR pun mengalami perubahan. Sejak dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur

Hal tersebut merupakan implikasi dari ketentuan Pasal I (kesatu) Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu MPR diperintahkan untuk meninjau materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diputuskan pada tahun 2003. Sejak ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 serta sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Ketetapan MPR yang ada dan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Dengan adanya perubahan kedudukan, wewenang MPR saat ini sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
4. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
5. memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Implikasi adanya perubahan kewenangan dalam Undang-Undang Dasar tersebut, selanjutnya berdasarkan Pasal 5 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MPR bertugas memasyarakatkan ketetapan MPR; memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya dan tugas menyerap aspirasi masyarakat, dilakukan oleh Badan Pengkajian dengan menetapkan beberapa kegiatan sehingga seluruh target yang ditetapkan dalam rangka mengoptimalkan capaian kajian dapat terpenuhi dan bermanfaat dalam mendukung pelaksanaan tugas MPR.

Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, yaitu tahun 2014, terdapat usulan dan gagasan mengenai perlunya penambahan tugas MPR yang diatur dalam Undang-Undang. Gagasan tersebut antara lain berkembang karena kedudukan MPR yang keanggotaannya berasal dari anggota DPR dan anggota DPD, wewenang MPR dalam hal mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, serta adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Beberapa hal yang idealnya menjadi tugas MPR antara lain adalah:

1. Tugas dan wewenang MPR membuat Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur. Ini berkembang terkait dengan gagasan dihidupkannya kembali haluan negara.
2. Penjabaran lebih lanjut dalam hal pelaksanaan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilihan Umum. Hal ini muncul terkait tentang tugas MPR untuk menetapkan dalam sebuah Ketetapan MPR.

3. Perlunya MPR diberi tugas untuk memberikan Tafsir Konstitusi. Tugas ini dalam rangka memberikan tafsir sesuai dengan hakikat dan isi dari Undang-Undang Dasar dalam hal proses judicial review yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
4. Adanya tugas MPR untuk melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya.
5. MPR perlu diberi tugas untuk melakukan peninjauan dan Penegasan mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam mengoptimalkan hasil kajian dan penyerapan aspirasi masyarakat adalah terhimpunnya informasi dan pandangan kelompok masyarakat tentang pengaturan MPR dalam sebuah undang-undang tersendiri sebagai bahan yang diperlukan dalam merumuskan kajian. Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018 dengan tema “**Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri**” memiliki makna penting dan strategis dalam menggali pemikiran para mahasiswa terhadap nilai-nilai yang ada dalam Undang-Undang Dasar.

Mahasiswa dianggap menjadi salah satu pihak strategis untuk diketahui pemikiran dan gagasannya tentang nilai-nilai yang ada dalam konstitusi. Mahasiswa adalah agen perubahan masyarakat yang dipandang mampu membangun opini tentang praktek penyelenggaraan sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusi dan diharapkan dapat memberikan pemikiran yang tepat dalam rangka mengoptimalkan praktek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR 2018 juga merupakan salah satu bentuk varian sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadi tugas MPR. Dengan kegiatan ini diharapkan akan menumbuhkan kesadaran berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara maupun dalam arti upaya penting menumbuhkan kesadaran berkonstitusi bagi mahasiswa.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR 2018 berfungsi sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui konsepsi *constitutional drafting* yang mengedepankan proses-proses pemikiran, analisa, serta pemahaman-pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda ini harus terus kita bangun jiwanya, kita bangun semangatnya agar memiliki semangat kebangsaan yang tinggi yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai ke-bhinneka-an.

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.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan apresiasi dan penghargaan kepada peserta kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018, yaitu Universitas Bengkulu, Universitas Kristen Parahyangan, Universitas Jambi, Universitas Hasanuddin, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Mataram, Universitas Sebelas Maret, Universitas Pelita Harapan, Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia (Tima A), Universitas Indonesia (Tim B), Universitas Islam Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, dan Universitas Pendidikan Ganesha.

Sebagai bagian dalam tahapan kegiatan, kami juga mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian MPR serta para pakar yang telah berpartisipasi memberikan penilaian dan masukan terhadap naskah akademik yang telah disusun. Secara khusus, kami mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Maria Farida Indarti, SH., M.Hum.;
2. Prof. Dr. Masrukhi, M.Pd.;
3. Prof. Drs. John A. Titaley, Th.D.;
4. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH.,MH.;
5. Dr. Refly Harun, SH., MH., L.L.M.;
6. Dr. Andi Irmanputra Sidin.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 ini akan lahir generasi-generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH.,MH



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

## SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKKAJIAN MPR RI

*Bismillahirrahmanirrahim,  
Assalamualaikum warrabmatullahi wabarakatub,*

Konstitusi merupakan konsensus bersama seluruh warga negara mengenai substansi bangunan yang di-ideal-kan berkenaan dengan negara. Secara garis besar, konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung substansi tentang hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di masa yang lampau, dan merangkum pandangan serta konsensus tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik di masa yang lalu, saat ini, maupun masa yang akan datang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai *resultan* dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan merupakan karakteristik dari sifat aturan bahwa konstitusi adalah bersifat hidup (*the living constitution*).

Menjadi sebuah catatan bagi kita semua bahwa konstitusi di negara manapun tidak ada yang sempurna. Dengan konstitusi yang mengatur lebih lengkap pun, belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substansinya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk kita pahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi salah satunya tercermin dari upaya pelaksanaan tugas dan wewenang yang dilakukan oleh Lembaga Negara. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, memiliki peran yang sangat strategis

dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, antara lain adalah adanya wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR, antara lain memiliki tugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; serta menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas tersebut sangat berkaitan erat dengan wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Tugas tersebut pada hakikatnya merupakan pelaksanaan tugas MPR sebagaimana terdapat dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, saat ini, peran MPR dalam sistem ketatanegaraan lebih tercermin pada pelaksanaan tugas sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu melakukan sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan Ketetapan MPR, serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat.

Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pengkajian MPR menetapkan fokus kajian pada rekomendasi MPR periode 2009-2014 sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR masa Jabatan 2009-2014. Dalam rekomendasi tersebut antara lain adalah agar MPR Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

MPR adalah salah satu lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, namun tidak semua hal yang berkaitan dengan penjabaran tugas, fungsi, wewenang, pengaturan hak dan kewajiban anggota MPR, serta alat kelengkapan MPR diatur dalam Undang-Undang Dasar. Melihat keterbatasan materi muatan UUD, maka pengaturan MPR dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan: "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.

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penggunaan frasa “diatur dengan undang-undang” dalam rumusan pasal atau ayat menekankan bahwa pengaturan hal tersebut memerlukan adanya undang-undang tersendiri yang dibentuk untuk kepentingan itu. Artinya dengan rumusan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dapat diartikan bahwa diperlukan adanya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang MPR.

Dampak dijadikan satu paket dengan lembaga lain, maka pengaturan terhadap lembaga MPR menjadi terbatas, salah satunya pembentukan kelembagaan alat pendukungnya terutama pada badan keahlian seperti Badan Pengkajian Ketatanegaraan, dan lainnya. Tentunya, 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 itu, berkembang pemikiran tentang perlunya undang-undang tersendiri mengenai kelembagaan MPR, sebagaimana amanat konstitusi serta guna mengoptimalkan pengaturan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas MPR dalam menjalankan misinya sebagai lembaga yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Penyelenggaraan kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 dengan tema “Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri” merupakan salah satu metode dalam melakukan kajian sistem ketatanegaraan yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR. Kegiatan ini sangat penting untuk menghimpun gagasan dan pemikiran dari kalangan mahasiswa tentang ide-ide penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 ini merupakan salah satu ikhtiar kita dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya. Tujuan akhir yang hendak kita capai adalah terbentuknya generasi yang memahami konstruksi ketatanegaraan, serta menghimpun analisis dan pemikiran rekonstruksi sistem ketatanegaraan yang ideal bagi negara Indonesia di masa yang akan datang.

Melalui pemikiran yang ada dalam Naskah Akademik tentang Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri diharapkan akan menjadi acuan pemikiran berbagai kalangan untuk merumuskan konsep ketatanegaraan yang tepat bagi bangsa Indonesia. Semoga naskah yang ada dapat memberikan manfaat. Apresiasi dan penghargaan kami sampaikan kepada para pakar yang telah berpartisipasi dalam kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 dan para peserta kegiatan.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Agustus 2018

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
Ketua,

ttd

Dr. BAMBANG SADONO, S.H.,M.H.

Wakil Ketua,

ttd

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

Ir. TIFATUL SEMBIRING

## KATA PENGANTAR

*“Cita-cita kedaulatan rakyat merupakan penegasan dari sistem kehidupan bangsa kita sendiri yang didasarkan atas musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang dipimpin oleh basrat pengabdian terhadap kepentingan bersama.”*

Di Indonesia, kedaulatan yang berasal dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat pada awalnya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat. Kekuasaan rakyat itu kemudian didistribusikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya. Implikasinya adalah Indonesia akan menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Namun, setelah perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut dibagi secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai negara yang menganut paham *rechstaat* dan *constitutional democracy* menjunjung prinsip konstitusionalisme (*constitutionalism*), yaitu prinsip yang meletakkan Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai hukum tertinggi. Pasca melalui perubahan UUD 1945, secara hakikat, MPR tetap salah satu lembaga negara yang berperan vital dan tataran pengaturannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, namun tidak semua hal yang berkaitan dengan penjabaran tugas, fungsi, wewenang, pengaturan hak dan kewajiban anggota MPR, serta alat kelengkapan MPR dapat diatur dalam Undang-Undang Dasar. Melihat keterbatasan materi muatan UUD, maka pengaturan MPR dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, yang menentukan:

*“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.”*

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penggunaan frasa *“diatur dengan undang-undang”* dalam rumusan pasal atau ayat menekankan bahwa pengaturan hal tersebut memerlukan adanya undang-undang tersendiri untuk dapat mengakomodasi suatu kepentingan pengaturan hukum terkait hal yang ditentukan untuk diatur. Oleh karena itu, sesuai konstruksi rumusan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, secara normatif diperlukan adanya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi secara historis sejak Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5.

Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), *juncto* Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengaturan MPR selalu dipaketkan dengan pengaturan DPR dan DPRD (serta DPD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945).

Bagir Manan mengemukakan,<sup>2</sup> perubahan yang terjadi terhadap MPR seyogyanya dibangun bukanlah untuk melemahkan MPR, namun untuk mengembalikan kemurnian kedaulatan rakyat. Dalam dinamika ketatanegaraan selanjutnya, satu agenda reformasi yang berkembang ialah gagasan mengenai pemberdayaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sepatutnya dilembagakan dalam pengaturan komprehensif yang terpisah.<sup>3</sup> Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting. Pemberdayaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dilakukan dengan membuat Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, yang sejatinya, pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan amanat konstitusi.

Dalam konteks demokrasi di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman. Demokrasi perwakilan yang dianut Indonesia tidak bersifat mengabsorpsi kedaulatan rakyat sama sekali karena di samping itu kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui kanal-kanal yang tersedia di ruang publik sebagai manifestasi hak-hak sipil.

Namun kenyataannya, dalam tataran implementasi seiring dengan dinamika kehidupan bernegara, keberadaan pengaturan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat disadari belum cukup akomodatif dan solutif dalam mengatasi berbagai problematika konstitusionalitas dan penegakan kedaulatan rakyat di dalam masyarakat, sehingga dibutuhkan suatu upaya rekonstruksi normatif untuk menjamin tercapainya tujuan mulia Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam dokumen ini terlampir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Naskah Akademik dimaksudkan untuk mengelaborasi konsep, dasar, serta gagasan pemikiran yang diperlukan bagi perumusan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat menanggapi berbagai perubahan yang merupakan implikasi dari amandemen UUD 1945 hingga dinamika politik hukum yang tertuang dalam Undang-

2 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, Cet.1, 2003), hlm. 74-76.

3 H. M. Thalhah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.

Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), *juncto* Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Serta berbagai kontroversi terkait kewenangan konstitusional, tugas, dan alat kelengkapan yang melekat pada tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan dalam penyusunan Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adapun berbagai masalah yang diangkat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini bertolak dari keinginan untuk mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan publik kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, upaya optimalisasi dan akselerasi agar Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengejawantahkan fungsi kelembagaan, tugas, dan wewenangnya secara optimal tanpa terestriksi kebuntuan formal, dan bermuara pada diskursus mengenai tambahan tugas, kewenangan, dan legitimasi normatif terhadap badan-badan yang berada pada naungan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain itu, secara filosofis dalam tataran negara demokrasi, dengan partai politik sebagai kendaraan esensial dan pemilihan umum sebagai pengejawantahan pesta demokrasi, penjaminan terhadap akuntabilitas dan kedudukan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan kontroversi terkait konstitusionalitas kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat turut menjadi persoalan elementer yang tidak terpisahkan dari tinjauan Naskah Akademik ini.

Tim penulis berharap bahwa Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini akan membuka khazanah pemikiran mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam kerangka Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis sebagai upaya rekonstruksi normatif yang positif dan diskursif.





# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI .....	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI.....	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI .....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	13
C. Tujuan dan Kegunaan.....	14
D. Metode .....	14
E. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>17</b>
A. Kajian Teoretis .....	17
1. Pembagian Kekuasaan.....	17
2. Institusionalisasi Kedaulatan Rakyat.....	22
3. Demokrasi Perwakilan .....	41
4. Hak Asasi Manusia .....	44
5. Prinsip Good Governance .....	51
6. Lembaga Negara sebagai Organisasi.....	54
7. Lembaga Perwakilan Rakyat.....	57
8. Struktur Kamar Lembaga Perwakilan .....	59
9. Pendirian dan Sejarah MPR.....	63
10. Kewenangan MPR .....	70
11. Tugas MPR.....	94
12. Hak MPR.....	95
13. Alat Kelengkapan dan Badan Kelengkapan MPR .....	98
14. Hubungan MPR dengan Lembaga Lain.....	100
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	103
1. Asas Formil Penyusunan Norma .....	103

2.	Asas Materiil Penyusunan Norma .....	107
C.	Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi dalam Masyarakat .....	116
1.	Permasalahan Kelembagaan.....	116
2.	Penambahan Kewenangan.....	128
3.	Penambahan Tugas .....	154
D.	Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Negara.....	174
1.	Penambahan Perwakilan Golongan sebagai Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	174
2.	Pengaturan secara Normatif Badan Kelengkapan MPR dalam Tataran Undang-Undang.....	174
3.	Implementasi Gagasan Constituent Recall .....	174
4.	Penjabaran Tugas MPR untuk Melantik Presiden dan Wakil Presiden dari Hasil Pemilihan Umum melalui Ketetapan MPR.....	175
5.	Penambahan Kewenangan MPR untuk Membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara melalui Peraturan MPR.....	175
6.	Melaksanakan Sidang Tahunan MPR.....	175
7.	Penegasan Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku dalam Peraturan Perundang-undangan.....	176
8.	Peran MPR sebagai Penafsir Original Intent Konstitusi.....	176

### **BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

	<b>TERKAIT</b> .....	<b>177</b>
A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	177
B.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	179
C.	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.....	180
D.	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 juncto Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.....	181

### **BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS..... 183**

A.	Landasan Filosofis .....	183
----	--------------------------	-----

B. Landasan Sosiologis .....	190
C. Landasan Yuridis.....	192
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP</b>	
<b>MATERI MUATAN .....</b>	<b>197</b>
A. Sasaran yang Akan Diwujudkan .....	197
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	197
C. Ruang Lingkup Materi Pengaturan.....	198
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>213</b>
A. Simpulan .....	213
B. Saran.....	217
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>219</b>
<b>LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG</b>	
<b>MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT .....</b>	<b>231</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Elokuensi pemikiran terkait penguatan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat hadir dalam paradigma memandang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan, yang tercermin pada kewenangan-kewenangan yang dimilikinya. Upaya desakralisasi kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia diejawantahkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999-2002. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR tersebut merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan meletakkan sendi-sendi *checks and balances* dan menegaskan perihal darimana seoyogianya kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*).

Dirumuskanlah bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen.<sup>4</sup> Dengan demikian wewenang tertinggi dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat Indonesia. Mengenai kedaulatan rakyat, Rousseau menjelaskan bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.<sup>5</sup> Implementasi prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*) maupun dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR serta DPRD (*direct democracy*).<sup>6</sup> Dengan demikian, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ditegaskan setidaknya dua hal, yakni *pertama*, bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssoeveriniteit*) dan *kedua*, bahwa Indonesia menganut supremasi konstitusi. Sendi negara ini termaktub dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

*“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi,

*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya*

---

4 “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar”

5 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Perjanjian Sosial), (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56.

6 Ian Budge, “Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?”, (Colchester: University Colchester, 2005), hlm. 3-4, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an”, (disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

*oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*.<sup>7</sup>

Sebelum perubahan, MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan dalam negara secara eksklusif. MPR juga sekaligus sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi,<sup>8</sup> dimana kekuasaan (*legal power*)<sup>9</sup> ini bersifat enumeratif dan bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>10</sup> Namun melalui perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara menyalurkannya (*distribution of power*) kepada lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>11</sup> UUD 1945 hasil perubahan memandatkan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dengan menciptakan lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Perubahan UUD 1945 ini pun berimplikasi secara logis terhadap pergeseran posisi dan kedudukan lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, yakni MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara saja. Lembaga kedaulatan rakyat tidak lagi hanya terbatas pada MPR. Setiap lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD yang dipilih langsung oleh rakyat, turut merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, maupun MA.

Dengan adanya perubahan kedudukan, wewenang MPR saat ini sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar

---

7 Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan

8 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 Lembagalembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

9 Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

10 Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45

11 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945* Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5

4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Kewenangan MPR tersebut di atas berbeda dengan kewenangan yang dimiliki sebelum amandemen UUD 1945. Setelah perubahan, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden kecuali dalam keadaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945 amandemen. UUD 1945 amandemen menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sebuah perwujudan demokrasi dalam rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden. MPR tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang menjadi pedoman Presiden sebagai penerima mandat MPR. Paham supremasi MPR sebelum perubahan UUD 1945 dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR direkonstruksi menjadi paham supremasi konstitusi. Tak hanya itu, salah satu konsekuensi dari UUD 1945 setelah amandemen ialah perubahan pada susunan anggota MPR. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sistem perwakilan ini dikenal dengan sistem dua kamar (bikameral).

Pun banyak mengalami perubahan, MPR tak dapat dialienasikan dari rumah seluruh rakyat Indonesia, yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD.<sup>12</sup> MPR yang terdiri anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Namun, sebagai lembaga negara, MPR hanya eksis ketika DPR dan DPD berada dalam sidang gabungan (*joint session*). Oleh karena itu, meskipun MPR dilengkapi dengan sejumlah kewenangan berdasarkan konstitusi, tetapi kewenangan MPR tersebut bersifat insidental.<sup>13</sup>

Bagir Manan mengemukakan,<sup>14</sup> perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD, di antaranya juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Sehingga paradigma yang dibangun bukanlah untuk melemahkan MPR, namun untuk mengembalikan kemurnian

---

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

13 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: diterbitkan atas kerja sama: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm.. 133.

14 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, Cet.1, 2003), hlm. 74-76.



kedaulatan rakyat.

Dalam dinamika ketatanegaraan selanjutnya, satu agenda reformasi yang berkembang ialah gagasan mengenai pemberdayaan MPR.<sup>15</sup> Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting. Pemberdayaan MPR dapat dilakukan dengan membuat Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, yang sejatinya, pembentukan Undang-Undang tentang MPR merupakan amanat konstitusi.

Pasca melalui perubahan UUD 1945, secara hakikat, MPR tetap salah satu lembaga negara yang berperan vital dan tataran pengaturannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, namun tidak semua hal yang berkaitan dengan penjabaran tugas, fungsi, wewenang, pengaturan hak dan kewajiban anggota MPR, serta alat kelengkapan MPR dapat diatur dalam Undang-Undang Dasar. Melihat keterbatasan materi muatan UUD, maka pengaturan MPR dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, yang menentukan:

*“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.”*

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penggunaan frasa *“diatur dengan undang-undang”* dalam rumusan pasal atau ayat menekankan bahwa pengaturan hal tersebut memerlukan adanya undang-undang tersendiri untuk dapat mengakomodasi suatu kepentingan pengaturan hukum terkait hal yang ditentukan untuk diatur. Oleh karena itu, sesuai konstruksi rumusan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, secara normatif diperlukan adanya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang MPR. Akan tetapi secara historis sejak Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), juncto Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengaturan MPR selalu dipaketkan dengan pengaturan DPR dan DPRD (serta DPD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945).

Implikasi logis terintegrasinya pengaturan MPR bersama dengan lembaga lain, tak dapat dibilang selalu bermanfaat secara efektif, melainkan turut berdampak pada pengaturan terhadap lembaga MPR yang menjadi terbatas. Salah satunya belum terlegitimasinya pembentukan kelembagaan alat pendukung MPR secara komprehensif.

15 H. M. Thalbah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.

Sebut saja, terutama pada badan keahlian seperti Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian Ketatanegaraan, Badan Anggaran dan lainnya. Begitu pula strategi kelembagaan yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi MPR dalam hal melaksanakan kewenangan dan tugas-tugas MPR menjadi terestriksi.

Keanggotaan MPR dirumuskan dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa badan ini terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD):

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

Dari rumusan ini dapat disimpulkan bahwa MPR adalah suatu forum yang terbentuk oleh mereka para wakil rakyat dan para wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Lepas dari itu, tak semua tugas, kewenangan, dan tata cara rekrutmen MPR tercantum dalam UUD 1945 sebab Pasal 2 ayat 1 memuat frasa “...*dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang*”.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa diatur dengan undang-undang berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri.<sup>16</sup> Dari segi teknik perundang-undangan, frasa “*diatur dengan undang-undang*” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “*diatur dengan undang-undang*” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>17</sup>

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Syarat pertama setiap negara yang menganut paham *rechstaat* dan *constitutional democracy* adalah prinsip konstitusionalisme (*constitutionalism*), yaitu prinsip yang menempatkan undang-undang dasar atau konstitusi sebagai hukum tertinggi, yang substansinya terkandung dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, sebagai perwujudan dari pernyataan kemerdekaan bangsa, sebagaimana tercermin antara lain dalam kalimat, “...*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia*”. Sehingga undang-undang dasar adalah pernyataan mendasar tentang hal-hal yang oleh sekelompok orang yang mengikatkan diri sebagai suatu bangsa dipandang sebagai ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai dasar di mana terhadap ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai dasar itulah yang mereka anut bersama dan kepadanya pula mereka sepakat untuk terikat (*the fundamental statement of what a group of people gathered together as citizens of a*

16 “Menyimak Perbedaan Kata “Dengan” dan “Dalam”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam>, diakses 11 April 2018.

17 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283

*particular nation view as the basic rules and values which they share and to which they agree to bind themselves*).<sup>18</sup> Oleh sebab itulah di negara-negara yang menganut paham *rechstaat* dan *constitutional democracy* mengakui bahwa konstitusi haruslah bekerja sebagai perwujudan hukum tertinggi yang kepadanya segala hukum dan tindakan pemerintahan harus menundukkan diri terhadap konstitusi. Demikian pula, struktur dan tindakan pemerintahan harus sungguh-sungguh tunduk pada norma-norma konstitusi, sebab konstitusi tak sekadar dokumen seremonial atau aspirasional belaka. Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusionalitas, dan konstitusionalisme. Konstitusi merupakan hukum tertinggi, konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi, dan konstitusionalisme merupakan paham berkonstitusi warga negara. Oleh karena itu kepatuhan terhadap konstitusi seharusnya menjadi hal yang bersifat sentral-substansial, termasuk dalam hal ini adalah amanat untuk mengatur mengenai MPR dengan undang-undang tersendiri. Apalagi, dengan didukung alasan efektivitas, bahwa penjabaran tugas, fungsi, wewenang, pengaturan hak dan kewajiban anggota MPR, serta alat kelengkapan MPR tidak dapat sepenuhnya diatur dalam Undang-Undang Dasar menimbang keterbatasan materi muatan UUD dan perubahan yang telah berulang kali dilakukan terhadap UU MD3, maka pengaturan MPR dan perubahan ketentuan yang ada terhadapnya harus dan perlu dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang tersendiri.

Pun perubahan kewenangan MPR, pergeseran posisi dari Lembaga Tertinggi Negara ke Lembaga Tinggi Negara kian mendatangkan urgensi untuk membuat pengaturan yang khusus dan komprehensif tentang MPR. Amplifikasi isu dalam tubuh MPR kian bertolak belakang dengan cita negara hukum yang demokratis. Oleh karenanya menghantarkan kita pada upaya melakukan introspeksi dan rekonstruksi tataran normatif terkait dengan MPR. Elokuensi pemikiran permasalahan berkenaan dengan MPR belum dapat sepenuhnya terejawantahkan karena pengaturannya belum komprehensif dan akomodatif dengan dinamika hukum yang ada, ditambah lagi defleksi yang dilakukan oleh perumus undang-undang dalam mewujudkan amanat UUD 1945 amandemen tentang MPR.

Adapun beragam substansi terkait kewenangan yang dapat diatur maupun ditambahkan dalam Undang-Undang mengenai MPR salah satunya kewenangan menyusun GBHN yang dituangkan dalam instrumen peraturan, pengaturan mengenai gagasan sidang tahunan MPR untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang dari rakyat dalam rangka suksesi dan pelaksanaan pembangunan nasional<sup>19</sup>, penormaan badan-badan yang eksis dalam tubuh MPR, pengaturan mengenai status hukum ketetapan MPR serta mekanisme pembatalan TAP MPR yang masih berlaku. Penghidupan kembali tugas MPR untuk melaksanakan Sidang Tahunan

---

18 Barry M. Hager, *Rule of Law, A Lexicon for Policy Makers*

19 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gama Media Pratama, Cet. I, 1996), hlm 104. Lihat H.M. Thalbah, *Ibid.*, hlm. 70

MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya, pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan. Dalam perkembangannya, MPR dapat diberikan kewenangan untuk membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk evaluasi perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara tersebut. Dengan cara seperti itu kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat diawasi dan di bahas secara institusional dan menjadi mekanisme pertanggungjawaban yang dapat efektif menegajawantahkan kedaulatan rakyat.

Selain itu, dapat diatur pula peran MPR sebagai *the interpreter of the constitution*, sebuah dialektika yang membangun urgensi untuk memberikan kewenangan kepada MPR untuk memberikan tafsir konstitusi dalam hal proses *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan *original intent* perumus Undang-Undang Dasar 1945 dan amanat kedaulatan rakyat.

Lahirnya TAP MPR Nomor 1/ MPR/ 2003 adalah atas perintah dari Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003”. Bahwa TAP MPR Nomor 1/ MPR/ 2003 telah mengkualifikasi secara formil kedudukan TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 ke dalam 6 (enam) kategori yuridis.

Diskursus mengenai idealitas kenegaraan menghantarkan kita pada evaluasi terhadap pengejawantahan vital suatu demokrasi perwakilan dan pencerminan kedaulatan rakyat, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Wakil rakyat yang representatif dan dipilih secara demokratis menjadi tujuan demokrasi yang mawadahi pluralisme politik dan partisipasi sipil secara terbuka dan mandiri. Pada kenyataannya, dalam tataran implementasi seiring dengan dinamika kehidupan bernegara, keberadaan pengaturan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan solutif dalam mengatasi berbagai problematika konstitusionalitas di dalam masyarakat, sehingga dibutuhkan suatu upaya rekonstruksi normatif untuk menjamin tercapainya tujuan mulia dalam menjalankan mandatnya sesuai amanat konstitusi.

Oleh karenanya berdasarkan paparan di atas, terang bahwa terdapat urgensi untuk menyusun suatu rancangan undang-undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam dokumen ini terlampir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Naskah Akademik dimaksudkan untuk mengelaborasi konsep, dasar, serta gagasan pemikiran yang diperlukan bagi perumusan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat menanggapi berbagai perubahan yang merupakan implikasi dari Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan

berbagai revisi yang berimplikasi terhadap pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sebelumnya tertuang dalam Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan dalam penyusunan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat

## **Dasar Pemikiran Membentuk Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri**

### **1. Urgensi Filosofis**

MPR dibentuk oleh *founding fathers* untuk menjelma sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat” Indonesia berkumpul. Meskipun saat ini MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, hal tersebut tidak kemudian merubah status dan hakekatnya sebagai rumah rakyat dalam sistem kelembagaan negara di Indonesia. Beranjak dari titik tolak tersebut, secara filosofis kehadiran undang-undang khusus tentang MPR dapat dilihat sebagai suatu bentuk tekad Badan Pengkajian MPR untuk menjaga hakekat, eksistensi dan keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat. Jika pengaturan mengenai MPR digabungkan dalam UU yang mengatur lembaga negara lainnya, berkuranglah keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat Indonesia.<sup>20</sup>

### **2. Urgensi Yuridis**

Ketentuan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk undang-undang harus merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“UU P3”). Berdasarkan pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- f. Pasal tersebut memerintahkan penting untuk melihat kembali apakah ada rumusan UUD 1945, ketentuan suatu undang-undang, perjanjian internasional, putusan MK, atau kebutuhan masyarakat yang memerintahkan pembentukan Undang-Undang mengenai suatu lembaga.<sup>21</sup>

Gagasan yang mengatur MPR, DPR, dan DPD dengan suatu undang-undang yang terpisah telah diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Amanat itu seperti diatur

---

20 Harry Setya Nugraha SH, MH, “Urgensi Pembentukan UU tentang MPR,” diakses dari <https://www.lintasparlemen.com/urgensi-pembentukan-uu-tentang-mpr/> pada 14 April 2018.

21 HukumOnline, “Alasan Mengapa Tidak Ada Undang-Undang Tersendiri tentang Lembaga Kepresidenan,” diakses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt56dda6f5e2b6c/alasan-mengapa-tidak-ada-undang-undang-tersendiri-tentang-lembaga-kepresidenan> pada 14 April 2018.

pada Pasal 2, Pasal 19, dan Pasal 22. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “*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.*”

Jika dicermati, setidaknya terdapat tiga point penting dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) tersebut. *Pertama* bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang merupakan wujud dari demokrasi perwakilan. Namun, sebagai lembaga negara, MPR hanya eksis ketika DPR dan DPD berada dalam sidang gabungan (*joint session*). Oleh karena itu, meskipun MPR dilengkapi dengan sejumlah kewenangan berdasarkan konstitusi, tetapi kewenangan MPR tersebut bersifat insidental.<sup>22</sup> *Kedua*, bahwa anggota DPR dan DPD yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR haruslah dipilih melalui pemilu. *Ketiga*, bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai segala hal berkenaan dengan MPR diatur “**dengan**” undang-undang. Bambang Sadono, Ketua Badan Pengkajian MPR menyebutkan bahwa frasa ‘*dengan*’ pada UUD menunjukkan bahwa ketiga lembaga negara itu harus diatur dengan undang-undang terpisah.<sup>23</sup> *Frasa tersebut mengandung arti bahwa hal yang diatur dalam ketentuan itu harus dirumuskan dalam sebuah undang-undang yang khusus diterbitkan untuk kepentingan itu.* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa ditinjau dari segi teknik perundang-undangan, frasa diatur dengan undang-undang berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri.<sup>24</sup> Selain itu, frasa “*diatur dengan undang-undang*” juga memiliki arti bahwa ketentuan tersebut harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>25</sup> *Berbeda dengan frasa “diatur dalam undang-undang,” yang dimaknai hal yang diatur dalam ketentuan tersebut dapat saja menjadi materi suatu atau beberapa undang-undang yang tidak khusus diterbitkan untuk kepentingan itu.*<sup>26</sup>

Pengaturan dalam suatu undang-undang khusus dan terpisah mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat sejatinya merupakan perintah dan amanat konstitusi yang harus dipenuhi. Adapun perintah konstitusi tersebut ditujukan pada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai dua lembaga negara yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan kata lain, tidak dibenarkan jika pengaturan mengenai kelembagaan MPR dilekatkan ke dalam UU yang mengatur mengenai lembaga negara lainnya seperti halnya yang kini terjadi. Oleh karena itu, dapat diketengahkan bahwa secara yuridis kehadiran UU tentang MPR menjadi penting untuk diwujudkan dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 serta

22 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: diterbitkan atas kerja sama: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm.. 133.

23 JawaPos-AAN, “UUD Mengamankan UU MPR DPD DPR Diatur Terpisah”, diakses dari <http://www2.jawapos.com/baca/artikel/21556/uud-mengamankan-uu-mpr-dpd-dpr-diatur-terpisah> pada 14 April 2018.

24 Hukum Online, “Menyimak Perbedaan Kata “Dengan” dan “Dalam”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam>, diakses 14 April 2018.

25 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283.

26 MPR, *Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Setjen MPR, 2007, hal. 44.

sebagai upaya menegakkan tertib hukum perundang-undangan di Indonesia.<sup>27</sup>

Selain itu, berkaca pada keadaan lembaga-lembaga negara lain seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, semuanya telah memiliki undang-undang tersendiri. Berbeda dengan DPR, DPD, dan MPR yang pengaturannya tergabung dalam satu undang-undang. Inilah argumentasi yang paling mendasar dari urgensi undang-undang khusus tentang MPR. Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 48 tahun 2009 sejatinya merupakan amanat Pasal 24A ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "*Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan Undang-Undang.*" Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 tahun 2011 juga dibentuk sesuai amanat Pasal 24C ayat (6) UUD 1945. Lebih lanjut, Undang-Undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 18 tahun 2011 juga dibentuk untuk menjalankan amanat Pasal 24B ayat (4) UUD 1945. Konsepsi yang sama seharusnya diterapkan juga pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun, pengaturan ketiga lembaga tersebut justru disatukan dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) pun memiliki kejanggalan.<sup>28</sup> Pertama, diaturnya keempat alat kelengkapan negara dalam satu undang-undang yang sama akan mengesankan bahwa keempatnya memiliki tugas dan kewenangan yang sama. Padahal jika merujuk pada UUD 1945, keempatnya memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda. Kedua, keberadaan ketentuan mengenai DPRD pada UU Nomor 17 Tahun 2014 juga menimbulkan persoalan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan, yaitu antara ketentuan mengenai DPRD pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014 berikut perubahannya tentang Pemerintah Daerah. Ketiga, bahwa dibuatnya undang-undang khusus tentang MPR juga merupakan amanat dari Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Pada ayat tersebut terdapat frasa, "*diatur lebih lanjut dengan undang-undang*". Keempat, Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang menyatakan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Berbicara mengenai susunan penyelenggara pemerintahan daerah salah satunya yaitu DPRD. Oleh sebab itu pengaturan DPRD telah terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah sehingga tidak tepat jika diatur khusus dalam UU MD3.

---

27 Prokal.Co, Yus-Nri, "Pembentukan UU MPR Tak Bertentangan Hierarki," diakses dari <http://kaltara.prokal.co/read/news/14655-pembentukan-uu-mpr-tak-bertentangan-hierarki.html> pada 14 April 2018.

28 Yasser Arafat, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tersendiri tentang MPR," diakses dari <http://www.jitunews.com/read/68435/urgensi-pembentukan-undang-undang-tersendiri-tentang-mpr> pada 14 April 2018.

### 3. Substansi Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Amendemen UUD 1945 yang telah dilakukan hingga empat kali telah menyebabkan perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya yaitu dihapusnya sejumlah kewenangan MPR. Turunan dari dihapusnya beberapa kewenangan MPR diantaranya yaitu mulai berlakunya sistem demokrasi langsung dimana rakyat memilih secara langsung presiden dan wakil presiden, perubahan konsep kedaulatan rakyat yang dahulu dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR kini dilaksanakan menurut UUD, jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap waktu (*fixed term*) dan tidak bisa diberhentikan kecuali melanggar hukum. Perubahan ini membuat MPR tidak lagi menduduki posisinya sebagai lembaga tertinggi negara. Meskipun begitu, sejatinya secara implisit berdasarkan kewenangan yang masih dimiliki, MPR tetap dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini berpegang pada kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945 yang berkedudukan sebagai sumber hukum tertinggi. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah sumber hukum tertinggi secara tidak langsung dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan melihat kedudukannya tersebut, maka perlu adanya undang-undang tersendiri yang secara khusus mengatur mengenai MPR.

Substansi utama yang seharusnya dimasukkan ke dalam undang-undang MPR adalah mengenai penguatan kewenangan MPR. Dalam arti lain, sejumlah kewenangan yang sebelumnya telah dihapus dari MPR seharusnya bisa dikembalikan lagi. Terkait dengan kewenangan MPR, dengan adanya perubahan Pasal 3 UUD 1945, MPR memiliki tiga wewenang yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar.

Berbeda dengan kewenangan MPR sebelum UUD 1945 diamendemen, yakni:

- a. Menetapkan dan mengubah UUD;
- b. Menetapkan garis-garis besar (daripada) haluan negara (GBHN);
- c. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- d. Meminta pertanggungjawaban Presiden; dan
- e. Memberhentikan Presiden.

Berangkat dari keterbatasan kewenangan yang dimilikinya saat ini, muncul semangat untuk tetap memberdayakan MPR setelah masa reformasi. Kendati secara konseptual MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting. Pada Sidang Umum MPR 1999 diputuskan bahwa setiap tahun MPR menyelenggarakan Sidang Tahunan dengan agenda mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999



Pasal 49 ayat (2). Selain itu, dahulu MPR juga berhak untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang sebagai mandat MPR. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR.<sup>29</sup> Salah satu substansi yang dapat diatur dalam UU MPR adalah pengaturan mengenai gagasan sidang tahunan MPR untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang dalam rangka suksesi dan pelaksanaan pembangunan nasional.<sup>30</sup>

UU MPR nantinya diharapkan dapat mengatur mengenai Sidang Tahunan MPR. Memang benar presiden saat ini dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Namun, bukanlah suatu kesalahan ketika presiden wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR. Meskipun demikian, penyampaian laporan pertanggungjawaban dari presiden ke MPR ini tetap diselenggarakan dalam kerangka supremasi konstitusi.

Selain itu, dapat diatur pula peran MPR sebagai *the sole interpreter of the constitution*. Hal tersebut disesuaikan dengan kewenangan MK sebagai *final interpreter*: MPR sebagai *the sole interpreter* memberikan kedudukan dan hak untuk memberikan tafsir konstitusi dalam hal proses *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut diberikan mengingat kedudukan MPR sebagai lembaga yang memahami *original intent* pasal-pasal dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945 dan amanat kedaulatan rakyat.

#### 4. Catatan tentang Proses Pembentukan

Wacana pembentukan Undang-Undang khusus mengenai MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki urgensi baik secara filosofis maupun secara yuridis, namun dalam proses pembentukan nantinya haruslah memperhatikan beberapa hal yang tidak boleh dilupakan.<sup>31</sup>

*Pertama*, materi muatan dalam *ius constituendum* UU MPR harus mampu menjaga hakikat, eksistensi dan keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat. Ini menjadi penting sebab bagaimanapun satu dari sekian urgensi pengaturan kelembagaan MPR dengan UU tersendiri yakni sebagai upaya dalam mewujudkan hal tersebut. *Kedua*, materi muatan di dalam *ius constituendum* UU MPR harus mencerminkan beberapa asas yang mendukung tujuan dari pembentukan UU tersebut. Setidaknya, terdapat beberapa asas yang perlu diperhatikan yakni asas kebangsaan, asas kenusantaraan, asas

29 Yasser Arafat, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tersendiri tentang MPR," diakses dari <http://www.jitunews.com/read/68435/urgensi-pembentukan-undang-undang-tersendiri-tentang-mpr> pada 14 April 2018.

30 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gama Media Pratama, Cet. I, 1996), hlm 104. Lihat H.M. Thalhan, *Ibid.*, hlm. 70

31 Harry Setya Nugraha SH, MH, "Urgensi Pembentukan UU tentang MPR," diakses dari <https://www.lintasparlemen.com/urgensi-pembentukan-uu-tentang-mpr/> pada 14 April 2018.

bhinneka tunggal ika, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, serta asas kepastian hukum. *Ketiga*, pembentukan UU tentang MPR harus dilakukan dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Keempat*, pembentukan UU tentang MPR harus mengedepankan partisipasi publik. Berkenaan dengan hal ini, selain merupakan sebuah hak yang dimiliki masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, keterlibatan publik mutlak dibutuhkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU tentang MPR agar materi muatan di dalam undang-undang tersebut benar-benar dapat mengakomodir kepentingan publik. Partisipasi publik juga dibutuhkan dalam rangka mengontrol agar proses pembentukan peraturan tersebut sejalan dengan tujuan pembentukannya dan berjalan di atas koridor yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal-hal yang telah diungkapkan dimuka, Indonesia sejatinya membutuhkan suatu Undang-Undang tersendiri yang mengatur lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat. Urgensi tersebut muncul disebabkan beberapa alasan diantaranya adalah amanat konstitusi Indonesia, kedudukan dan kewenangan MPR yang sangat penting, dan keadaan lembaga-lembaga negara lain yang telah diatur dan memiliki undang-undang tersendiri. Ketentuan-ketentuan yang dinilai akan menguatkan MPR dapat diatur dalam UU tersebut diantaranya mengenai sidang tahunan dan MPR sebagai *the sole interpreter* karena MPR-lah yang memahami *original intent* suatu pasal konstitusi. Proses dan pembentukan undang-undang sebagai *ius constituendum* juga harus mempedomani asas dan pengaturan teknis UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengapa perlu dibuat Undang-Undang tersendiri mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat?
- b. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?
- c. Bagaimana penyesuaian hukum yang perlu dilakukan menanggapi implikasi dari Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat?
- d. Bagaimana perluasan kewenangan Majelis Permusyawaratan yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengoptimalkan penjawantahan kedaulatan rakyat?
- e. Bagaimana solusi atas problematika yang dihadapi Majelis Permusyawaratan

- Rakyat dalam tataran kelembagaan?
- f. Bagaimana Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberikan solusi atas problematika perihal materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
  - g. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Sesuai dengan ruang lingkup masalah yang telah diuraikan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah untuk:

1. Menyesuaikan norma-norma yang telah mengalami perubahan akibat dari berbagai Amandemen UUD 1945 yang telah berimplikasi pada Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan;
2. Mengatur perluasan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Mengatur tambahan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam kerangka memberdayakan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai 'rumah rakyat';
4. Mengatur penyelesaian atas problematika yang dihadapi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tataran kelembagaan, terutama terkait kewenangan, tugas, dan alat kelengkapan;
5. Memberikan pertimbangan yang mendalam atas pembentukan Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersendiri;
6. Memberikan dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis atas Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
7. Menguraikan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selain daripada tujuan Naskah Akademik ini, kegunaannya adalah sebagai suatu acuan penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### **D. Metode**

Sejatinya, penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu, diadakan juga pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum untuk kemudian

mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>32</sup> Penelitian hukum dalam penyusunan Naskah Akademik ini dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif ataupun metode yuridis empiris (sosiolegal).

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini menggunakan metode yuridis normatif melalui studi pustaka yang bersumber pada data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer dalam penyusunan metode penelitian terdiri dari Pembukaan UUD 1945, peraturan perundang-undangan, hukum adat, yurisprudensi, dan traktat.<sup>33</sup> Sedangkan, bahan hukum sekunder adalah perjanjian, kontrak, hasil penelitian, atau dokumen hukum lainnya serta referensi lainnya. Dalam naskah akademik ini, sumber data sekunder yang digunakan adalah:

- a. Bahan Hukum Primer:
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)
- e. Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- f. Bahan Hukum Sekunder:
- g. Buku dan jurnal yang terkait dengan pembagian kekuasaan, sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat, kewenangan dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, asas-asas terkait dengan penyusunan norma, dan sebagainya yang berkaitan dengan materi penyusunan Naskah Akademik ini.
- h. Data mengenai amandemen UUD 1945 di Indonesia.

Adapun pokok kajian metode ini difokuskan pada:

- a. Penelitian menarik asas hukum, dimana dilakukan terhadap hukum tertulis maupun tidak tertulis. Penelitian ini dapat digunakan untuk menarik asas-asas hukum dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan untuk mencari asas hukum yang dirumuskan baik secara tersirat maupun tersurat.

---

32 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm.3.

33 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm.13.

- b. Penelitian sistematik hukum, dimana dilakukan terhadap pengertian dasar sistematik hukum subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, maupun objek hukum.
- c. Penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan di acara, yaitu:
- d. Secara vertikal, di sini yang dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda dan mengatur bidang yang sama.
- e. Secara horizontal, dimana yang dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang sama derajat dan mengatur bidang yang sama.
- f. Penelitian sejarah hukum, di mana dilakukan dengan menganalisis peristiwa hukum secara kronologis dan melihat hubungannya dengan gejala sosial yang ada.

## **E. Sistematika Penulisan**

Dalam Penyusunan Naskah Akademik Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab 1 : Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, sistematika penulisan serta metode penulisan.

Bab 2 : Kajian Teoretis dan Empiris, yang memuat Kajian Teori, Kajian Terhadap Asas-asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma, dan Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang dihadapi dalam masyarakat (empiris), serta Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan bermasyarakat dan dampaknya terhadap beban keuangan Negara

Bab 3 : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab 4 : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Bab 5 : Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Bab 6 : Penutup, yang berisi Simpulan dan Saran

## BAB II

# KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. Kajian Teoritis

#### 1. Pembagian Kekuasaan

Salah satu karakteristik dari negara hukum adalah adanya suatu pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan kenegaraan. Pembatasan kekuasaan merupakan konsep dasar dari paham konstitusionalisme modern. Pembatasan kekuasaan penyelenggara negara ini disebut dengan istilah *rule of law* oleh *common law* dan *rechtsstaat* dalam konteks negara Eropa Kontinental. Oleh karenanya, konsep negara hukum sering disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yakni negara yang dibatasi oleh konstitusi.<sup>34</sup>

Indonesia menganut sistem *Rechtsstaat* karena termasuk dalam bagian Eropa Kontinental. Satu diantara empat ciri khas *rechtsstaat* adalah adanya elemen pembatasan kekuasaan yang menjadi ciri pokok negara hukum. Pembatasan kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam beberapa organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki (raja absolut).<sup>35</sup> Bertitik tolak dari keadaan tersebut, muncullah suatu konsep pembatasan kekuasaan dalam suatu negara. Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) akan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power*). Berdasarkan sejarah pemikiran kenegaraan, gagasan pemisah kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh seorang filsuf Inggris, John Locke dalam *Second Treaties of Civil Government* (1690). John Locke berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni (1) *legislative* sebagai pembentuk undang-undang; (2) *executive* sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang; (3) *federative* sebagai kekuasaan untuk mengadakan hubungan internasional dengan negara lain.<sup>36</sup>

Pada tahun 1748, seorang filsuf Perancis, Baron de Montesquieu mengembangkan pemikiran John Lock dalam buku yang berjudul *L'Esprit des Loix*. Montesquieu menyatakan, "*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be*

34 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), Cet.6, hlm.281

35 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2010), hlm.76.

36 Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009) hlm.282.

*no liberty.*” Begitupun dalam hubungan kekuasaan kehakiman dan kekuasaan lainnya, Montesquieu menyatakan bahwa “*again, there is no liberty, if the judiciary power not be separated from the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for judge would be then the legislator. Where it joined to executive power, the judge might behave with violence and oppression.*”<sup>37</sup> Montesquieu mengembangkan konsep *trias politica* yang membagi kekuasaan menjadi 3 cabang: (1) kekuasaan *legislative* sebagai pembuat undang-undang; (2) kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang; (3) kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan untuk menghakimi.<sup>38</sup> Dari klasifikasi tersebut, terlihat ada pembagian kekuasaan negara modern menjadi tiga fungsi, yakni fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.<sup>39</sup> Jika disimak lebih cermat, Montesquieu tidak pernah mengatakan bahwa antara cabang-cabang kekuasaan negara tidak punya hubungan satu sama lain. Montesquieu hanya menekankan bahwa cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat diantara cabang-cabang kekuasaan negara, yakni satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi. Sebaliknya, satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja.<sup>40</sup> Pandangan Montesquieu inilah yang sering menjadi rujukan doktrin *separation of power*.

Konsep *separation of power* di Indonesia membedakan dan memisahkan secara struktural organ-organ negara untuk tidak saling mencampuri satu dan lainnya. Untuk membatasi pengertian *separation of power*, G.Marshall dalam bukunya *Constitutional Theory* membedakan ciri-ciri kekuasaan ke dalam lima aspek, yakni:<sup>41</sup>

## 2. *Differentiation*;

Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakan peraturan, pengadilan menilai konflik yang terjadi dalam pelaksanaan aturan dan menerapkan aturan untuk menyelesaikan perselisihan.

## 3. *Legal incompatibility of Office Holding*;

Orang yang menduduki jabatan lembaga legislative tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislative. Meskipun demikian, hal ini tidak diterapkan secara konsisten dalam system parlementer karena cabinet Inggris di[ersyaratkan berasal dari anggota parlemen.

37 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hlm.76.

38 Michele T. Molan, *Constitutional Law: Machinery of Government*, (London: Old Bailey Press, 2003), 4<sup>th</sup> edition, hlm.63-64.

39 O. Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet and Maxwell, 2001), hlm.10-11.

40 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.14.

41 G.Marshall, *Constitutional Theori*, (Clarendon:Oxford University Press,1971), chapter 5.

4. *Isolation, Immunity, Independence*;  
Masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain.
5. *Check and Balances*;  
Setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain sehingga dihadapkan tidak ada penyalahgunaan kekuasaan organ yang bersifat independen.
6. *Coordinate Status and Lack of Accountability*.  
Prinsip koordinasi dan kesederajatan, yakni semua organ atau lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial mempunyai kedudukan sederajat, hubungan koordinatif dan tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.<sup>42</sup>

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan, konsep *separation of power dimodifikasi* menjadi pembagian kekuasaan (*distribution of power/division of power*). Dalam pandangan John A. Garvey and T. Alexander Aleinikoff, tidak mungkin lagi dalam teori Trias Politica memisahkan secara ketat cabang-cabang kekuasaan negara. Oleh karena itu, yang paling mungkin adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara bukan memisahkannya secara ketat bagai tidak mempunyai hubungan sama sekali.<sup>43</sup>

Di Indonesia, kedaulatan yang berasal dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat pada awalnya hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat. Kekuasaan rakyat itu kemudian dibagi-bagi secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya. Implikasinya adalah Indonesia akan menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Namun setelah perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut dibagi secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>44</sup> Bukti mengenai hal ini adalah:

1. Pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.

Hal tersebut terlihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan:

*“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan:

42 John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan, 1989), hlm.57-59.

43 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, hlm.77.

44 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5



*“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.”*

Dari kedua pasal tersebut terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan presiden beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Diadopsinya sistem pengujian konstiusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi.

Sebelumnya, tidak dikenal mekanisme yang demikian karena undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan bukan menilai undang-undang.

3. Lembaga kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR.

Lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD dipilih langsung oleh rakyat dan merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.

4. MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara. MPR hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, MA.
5. Hubungan-hubungan antar-lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai prinsip *check and balances*.

Dari lima ciri di atas, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara mutlak tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yakni DPR dan DPD. Eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Konsep pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* tetap menjadi poros acuan. Artinya, kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif memang harus selalu ada untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi modern. Namun, konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat memisahkan sama sekali lembaga negara satu dengan yang lain. Maka, berkembanglah mekanisme *check and balances*. Mekanisme *check and balances* menghasilkan persamaan derajat antara ketiga cabang kekuasaan sehingga dapat saling mengontrol satu sama lain. Dengan sistem ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Maka, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>45</sup>

Selain itu, HAS Natabaya menyebutkan bahwa pengklasifikasian lembaga-

---

45 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm.292.

lembaga negara telah mengalami perkembangan. Pertama, berdasarkan kewenangannya. Kewenangan lembaga negara terbagi menjadi dua, yakni yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan yang diberikan oleh Undang-Undang. Hal tersebut penting adanya dikarenakan Mahkamah Konstitusi hanya dapat menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Yang dapat menjadi Pemohon dan Termohon dalam SKLN adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, Pemda, dan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Rumusan hukum 'lembaga negara lain' menunjukkan kemungkinan Termohon lain di luar yang telah disebutkan. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat dapat menjadi termohon tergantung bagaimana hakim menafsirkannya.<sup>46</sup> Kedua, klasifikasi lembaga negara berdasarkan pembagian lembaga negara utama (*main state organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state organ*). Pasca perubahan UUD 1945, lembaga negara yang menjadi lembaga negara utama adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, MA, MK, dan BPK. Lembaga negara selain tujuh lembaga negara utama di atas akan dikategorikan menjadi lembaga negara bantu.

Terkait dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudikatif yang terbentuk pasca kemerdekaan dan amandemen UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dilahirkan pada saat perubahan ketiga UUD 1945 dan disahkan pada sidang tahunan MPR 2001. Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut merumuskan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945. Kedudukan MK ditujukan sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam Undang-Undang NRI Tahun 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi sangat jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusi Indonesia. Batas-batas kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial ini merupakan bentuk terselenggaranya sistem *check and balances* sebagai sistem perimbangan kekuasaan diantara lembaga negara. Implikasinya adalah, Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan yang setingkat dengan Mahkamah Agung sebagai penyelenggara kekuasaan yudikatif atau peradilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara satu lembaga dengan lembaga negara lainnya diikat dengan prinsip *check and balances*. Sebagai implikasi adanya mekanisme *check and balances* pada hubungan sederajat, ada kemungkinan dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga timbul perbedaan atau perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang Dasar. Jika timbul persengketaan semacam itu, diperlukan organ sendiri yang diserahi tugas memutus final hal tersebut. Dalam sistem ketatanegaraan UUD 1945, mekanisme penyelesaian sengketa demikian dilakukan melalui proses peradilan yang dikenal dengan nama Mahkamah Konstitusi.

---

46 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm.175.

Maka, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip pemisahan kekuasaan dengan sistem *check and balances*. UUD 1945 tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara mutlak tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yakni DPR dan DPD. Eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan kewenangan dan hal-hal lain mengenai Mahkamah Konstitusi akan dibahas pada bagian selanjutnya.

## 2. Institusionalisasi Kedaulatan Rakyat

Dalam sidang-sidang BPUPKI, atmosfer yang meliputi para tokoh pergerakan penuh dengan semangat anti kolonialisme dan imperialisme. Sehingga segala hal yang berbau individualisme dan liberalisme, langsung diafiliasikan dengan kolonialisme dan imperialisme yang dibenci mendarah-daging oleh setiap tokoh pergerakan ketika itu. Artinya, pikiran-pikiran yang berbau individualisme amat tidak populer. Melainkan pikiran-pikiran dan paham yang menentang kolonialisme barat, populer atau setidaknya tidak dikecam sebagai musuh oleh para tokoh pergerakan. Berikut adalah dialektika yang terbangun antara para tokoh pergerakan dalam mengidentifikasi paham yang paling dicitakan dalam Indonesia merdeka, yakni kedaulatan rakyat.

### a. Gagasan Muhammad Yamin mengenai Kedaulatan Rakyat

Pada masa sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) para pendiri bangsa telah membahas dasar negara Indonesia agar menjadi bangsa dan negara yang kuat. Pembahasan itu tampak pada pidato para pendiri bangsa tersebut. Pertama, Moh. Yamin menyampaikan pidato pada urutan pertama, yakni pada tanggal 29 Mei 1945.<sup>47</sup> Yamin, dalam pidatonya, menyampaikan usulan mengenai Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Ke-Tuhanan, Peri Kerakyatan. Gagasan kedaulatan rakyat lahir pada Peri Kemanusiaan, sebagaimana dinyatakan Yamin:

*“Usaba membentuk negara Indonesia itu adalah berisi perjuangan suatu staats politiek yang berbarga dengan status internasional yang sempurna... Kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia Merdeka adalah berdasar peri kemanusiaan yang universeel berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa.”*

Muh. Yamin menyampaikan gagasan mengenai Peri Kerakyatan sebagai salah satu dasar negara yang didistingsikan menjadi tiga yakni 1) Permusyawaratan, 2) Perwakilan, dan 3) Kebijaksanaan. Menurut peradaban Indonesia, maka

---

<sup>47</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), Pidato Muh. Yamin, hlm. 9-14

permusyawaratan dan perwakilan berada di bawah pimpinan hikmah kebijaksanaan yang bermusyawarat. Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia, ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan dari anarkhi, liberalism, dan semangat penjajahan.

Dalam elaborasi mengenai perwakilan, Muh. Yamin meletakkan urgensi mengapa Indonesia perlu memakai sistem perwakilan. Suatu Negara Indonesia yang akan dibentuk tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tata negara rakyat, apabila sifat perwakilan tidak dipakai. Sebaliknya, apabila dasar perwakilan Indonesia dilanjutkan sampai kepada segala bagian tata negara dengan mementingkan dasar permusyawaratan dan rasionalisme, maka dengan ringkas kita akan mendapat suatu susunan negara yang sewajar dengan peradaban kita. Muhammad Yamin dalam pidatonya kemudian meramu bahwa: "*Negara Rakyat Indonesia menolak segala paham: Federalisme, Feodalisme, Monarkbi, Liberalisme, Autokrasi dan birokrasi, serta Demokrasi Barat.*"

Negara Rakyat Indonesia menolak segala dasar penjajahan dan segala sisa-sisa yang berasal dari zaman penjajahan Portugis, Inggris, Amerika, dan Belanda yang semata-mata dibentuk untuk menguatkan penjajahan kerajaan Belanda atau peradaban Barat. Negara Republik Indonesia ialah suatu negara kebangsaan (*etat national*) yang merdeka dan berdaulat penuh Negara Rakyat Indonesia menolak segala dasar penjajahan kolonialisme sebagai dasar pembentukan negara. ... Dengan menolak paham-paham tersebut, maka Negara Rakyat Indonesia dengan segala kesucian akan mewujudkan paham bahwa Rakyat Indonesia mempunyai satu kedaulatan yang dijunjung oleh Kepala Negara, dan oleh daerah dan rakyat Indonesia.

#### **b. Gagasan Soepomo mengenai Negara Indonesia yang Bersatu dan Kedaulatan Rakyat**

Pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menyampaikan beberapa aliran pikiran tentang negara, antara lain aliran pikiran bahwa:<sup>48</sup>

- 1). Negara terdiri atas dasar teori individualistis sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke, Jean Jacques Rousseau, Herbery Spencer, dan H. J. Laski, dimana negara adalah masyarakat hukum yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu, atau lazim dikenal sebagai kontrak sosial.
- 2). Negara berdasarkan teori golongan dari negara (*class theory*) sebagaimana diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin, dimana Negara dianggap sebagai *alat* dari suatu golongan untuk menindas golongan lain. Negara adalah alat golongan yang mempunyai kedudukan

---

48 *Ibid.*, hlm. 16-21.

ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang mempunyai kedudukan lebih rendah.

- 3). Teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain, dimana negara tidak ada untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara adalah suatu susunan masyarakat yang *integral*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis, yang mengusahakan suatu penghidupan bangsa *seluruhnya*. Negara tidak memihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa *seluruhnya* sebagai *persatuan* yang tak dapat dipisah-pisahkan.

Usai membuka dialektika tersebut, Soepomo jelas mengarahkan cita bahwa Indonesia harus dijalankan berdasarkan teori integralistik. Soepomo menganjurkan untuk mendirikan negara Indonesia sebagai negara *nasional yang bersatu* yang salah satunya ditandai akan adanya pemimpin negara yang bersatu jiwa dengan rakyat seluruhnya. Untuk menjamin supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem *badan permusyawaratan*. Kepala Negara akan terus bergaulan dengan badan permusyawaratan tersebut dan senantiasa mengetahui serta merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.<sup>49</sup>

Lebih jauh, Soepomo kemudian menggagas pentingnya menentukan corak dan bentuk pembangunan negara yang disesuaikan dengan keistimewaan riwayat dan corak masyarakat Indonesia. Tentang perhubungan antara negara dan perekonomian dalam kerangka pembangunan, menurut Soepomo, pada negara yang berdasar integralistik, yang berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem "*sosialisme negara*" (*staatssocialisme*). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara sendiri, akan tetapi pada hakikatnya negara yang akan menentukan *di mana* dan *di masa apa* dan *perusahaan apa* yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan kepada sesuatu badan hukum *privat* atau kepada seseorang, itu semua tergantung daripada kepentingan negara, kepentingan rakyat seluruhnya. Dalam Negara Indonesia, dengan sendirinya, menurut keadaan sekarang, perusahaan-perusahaan sebagai lalu lintas, *electriciteit*, perusahaan alas rimba harus diurus oleh negara sendiri. Begitupun tentang hal tanah. Pada hakikatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri. Melihat sifat

---

49 *Ibid.*, Pidato Soepomo, hlm. 42

nasyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya usaha pertanian menjadi *lapangan hidup* dari kaum tani dan negara harus menjaga supaya tanah pertanian itu tetap dipegang oleh kaum tani.

Dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifat masyarakat Timur, yang harus dipelihara sebaik-baiknya. Soepomo turut mencetuskan sistem tolong-menolong, sistem kooperasi, dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi Negara Indonesia. Dalam konklusi, Soepomo menyatakan bahwa Negara Indonesia yang terbentuk atas aliran persatuan, harus dapat bertindak sebagai penyelenggara keinsyafan keadilan rakyat seluruhnya, untuk dapat melaksanakan Negara Indonesia yang bersatu dan adil. Negara Indonesia yang berdasar atas kebudayaan Indonesia yang asli. Soepomo, pada pidato BPUPK yang diselenggarakan pada 31 Mei 1945 mengemukakan gagasan tentang dasar negara sebagai berikut:

*“Cita-cita kedaulatan rakyat merupakan penegasan dari sistem kehidupan bangsa kita sendiri yang didasarkan atas musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang dipimpin oleh hasrat pengabdian terhadap kepentingan bersama.”*<sup>50</sup>

Dalam sidang pertama PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menjelaskan secara lugas bahwa:

*“Pokok pikiran untuk Undang-Undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini, kedaulatan negara ada di tangan rakyat; sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi yang tidak terbatas kekuasaannya.”*

### c. Gagasan Soekarno mengenai Negara Gotong Royong

Pada Rapat besar tanggal 1 Juni 1945 dengan agenda pembicaraan tentang Dasar Negara Indonesia, Soekarno mengawali pidatonya dengan menyanggah bahwa seharusnya yang di bahas bukanlah dasar Indonesia merdeka namun *philosofische grondslag* daripada Indonesia merdeka. *Philosofische grondslag* adalah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat, yang nanti di atasnya akan didirikan negara Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.

Bagi Soekarno, merdeka adalah *“political independence”* atau dalam bahasa Belanda *politieke onafhankelijkheid*. Soekarno mengusulkan agar tidak berangkat dari demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiekeconomische democratie* yang mampu mendatangkan

---

50 *Ibid.*, hlm. 47

kesejahteraan sosial. Dikatakan oleh beliau bahwa:

*“Apakah yang dimaksud dengan Ratu-Adil? Paham Ratu-Adil adalah sociale rechtvaardigheid, rakyat ingin sejahtera. Rakyat yang tadinya merasa dirinya kurang makan, kurang pakaian, menciptakan dunia baru yang di dalamnya ada keadilan, di bawah pimpinan Ratu-Adil. Maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip bal sociale rechtvaardigheid ini, yaitu bukan saja persamaan politik saudara-saudara, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.”*<sup>51</sup>

Sejalan dengan gagasan tersebut, Soekarno juga mencetuskan agar badan permusyawaratan yang akan dibentuk oleh Indonesia, hendaknya bukan badan permusyawaratan *politiek democratie* saja, tetapi badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*. Soekarno berangkat dari refleksi bagaimana terdapat Badan Perwakilan Rakyat di Amerika, di mana negara dengan kaum kapitalis merajalela. Hal ini menurut Soekarno amat ironis, karena Badan-badan perwakilan Rakyat yang ada di sana itu, sekadar *politieke democratie* saja tanpa memperjuangkan keadilan sosial, tidak ada *ekonomische democratie*.<sup>52</sup> Pasca menyampaikan 5 prinsip yakni: 1. Kebangsaan Indonesia; 2. Internasionalisme; 3. Mufakat atau demokrasi; 4. Keadilan sosial; dan 5. Ketuhanan.

Soekarno kemudian mengintrodusir penamaan terhadap 5 prinsip tersebut yakni Pancasila, yang berarti asas atau dasa, di mana di atas kelima dasar itulah Negara Indonesia yang kekal dan abadi, seyogyanya didirikan. Soekarno menyebut bahwa Indonesia yang *tulen* adalah negara gotong-royong. “Gotong-royong” adalah paham yang dinamis, yang menurut beliau lebih dinamis daripada “kekeluargaan”. Kekeluargaan adalah satu paham yang statis tetapi gotong-royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan. Perjuangan bantu-binatu bersama.

Dalam akhir pidatonya, Soekarno mencitakan agar Pancasila yang beliau usulkan menjadi suatu realita, suatu bangsa yang merdeka, penuh dengan perikemanusiaan, ingin hidup di atas dasar permusyawaratan, mewujudkan *sociale rechtvaardigheid*, hidup dengan sejahtera dan aman, dengan ke-Tuhanan yang luas dan sempurna, dan untuk mencapai itu semua, maka dibutuhkan perjuangan yang terus berjalan.<sup>53</sup>

---

51 *Ibid.*, Pidato Soekarno, hlm. 79

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*, hlm. 83

#### d. Gagasan Kedaulatan Rakyat pada “Republik” Indonesia

Pada 10 Juli 1945 Soekarno sebagai Ketua Panitia Kecil BPUPKI melaporkan sebagai berikut.

*“Di dalam preambule itu ternyatalah, seperti saya katakan tempo bari, segenap pokok-pokok pikiran yang mengisi dada sebagian besar dari pada anggota-anggota Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai. Masuk di dalamnya ketubanan, dan terutama sekali kewajiban umat Islam untuk menjalankan syariat Islam masuk di dalamnya; kebulatan nasionalisme Indonesia, persatuan bangsa Indonesia masuk di dalamnya; kemanusiaan atau Indonesia Merdeka di dalam susunan perikemanusiaan dunia masuk di dalamnya; perwakilan permufakatan kedaulatan rakyat masuk di dalamnya; keadilan sosial, sociale rechtsvaardigheid, masuk di dalamnya. Maka oleh karena itu Panitia Kecil penyelidik usul-usul berkeyakinan bahwa inilah preambule yang bisa menghubungkan, mempersatukan segenap aliran yang ada di kalangan Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai.”<sup>54</sup>*

Selanjutnya dibacakan dan menyebutkan bentuk negara dalam rumusan yang berbunyi:

*“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu bukm dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia...”*

Wongsonegoro, salah seorang anggota BPUPKI, mengajukan keberatan sebagaimana diungkapkan berikut ini:

*“Usul saya agar memakai perkataan “kepala” atau “wali negara” ialah untuk menghindari pengaruh arti atau untuk tidak terpengaruh oleh arti teknis dari term saya karena “republik” bukan bahasa Indonesia, melainkan kata pinjaman dari Barat. Barangkali bentuk-bentuk lain ada banyak juga. Itulah yang sering merintangai pekerjaan kita.”*

Ki Bagoes Hadikoesoemo kemudian menyanggah secara dialektis dengan mengatakan bahwa:

*“Hendaklah tujuannya saja diambil dan jangan ditambah dengan “republik” yang tidak tuan sukai. Gambarkan saja apa yang tuan sukai, yaitu bahwa negara dikepalai oleh seorang pemimpin yang tidak turun-temurun dan dimufakati oleh rakyat dengan pemerintahan yang berdasarkan rakyat dan permusyawaratan. Adapun nama “republik” itu dapat juga disebutkan dalam bahasa*

---

54 Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Siguntang, 1971), Jilid I, cet. Ke-2, hlm. 154.



*Indonesianya dengan singkat ialah “kedaulatan rakyat”...”<sup>55</sup>*

Berdasarkan pernyataan Ki Bagoes Hadikoesoemo tersebut, terkemuka bahwa makna Republik yang disandang oleh Indonesia, secara filosofis berarti pula kedaulatan rakyat. Selanjutnya, pada Rapat Besar yang dilaksanakan pada 14 Juli 1945, Soepomo diberi kesempatan oleh Radjiman untuk menjelaskan artikel dari Panitia Pembentuk Undang-Undang Negara. Salah satu hal yang dijelaskan oleh Soepomo adalah sebagai berikut:

*“Pokok yang ketiga yang terkandung dalam pembukaan ialah bahwa negara berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Pokok itu terkandung pula dalam pembukaan. Oleh karena itu, sistem negara yang nanti akan terbentuk dengan Undang-Undang Dasar harus demikian juga, yaitu berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang, aliran-aliran ini sesuai dengan sifat-sifat masyarakat Indonesia.”*

**e. Gagasan Kedaulatan Rakyat pada Amandemen UUD 1945**

Prinsip kedaulatan rakyat telah ditetapkan pada Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat. Namun, masalah yang masih tersisa adalah bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat, apalagi dalam praktik ketatanegaraan banyak hal yang menyimpang karena perbedaan penafsiran, bahkan penyalahgunaan kedaulatan rakyat. Dalam rumusan awal UUD 1945 sebelum perubahan, kedaulatan dirumuskan sebagai berikut:

*Pasal 1:*

*(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Dalam pembahasan Pasal 1 ayat (2) tampak jelas bahwa rumusan naskah sebelum perubahan UUD 1945 menetapkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai perwujudan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Ayat (2) pada naskah sebelum perubahan yang menyatakan kedaulatan ada di tangan rakyat sama dengan Ayat (2) Pasal 1 UUDS 1950, tetapi hal itu tidak ada dalam Konstitusi RIS 1949. Jika dalam UUD 1945 kedaulatan itu dilaksanakan oleh MPR, dalam UUDS 1950 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, sedangkan dalam Konstitusi RIS 1949 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama DPR dan senat.<sup>56</sup>

Kedaulatan rakyat merupakan hal mendasar dalam ketatanegaraan

55 Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 - Buku II, hlm. 53

56 J.C.T. Simorangkir SH dan Drs. B. Mang Reng Say, Undang-Undang Dasar 1945, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Jambatan, 1971), hlm. 23-24

modern dan demokrasi. Kedaulatan rakyat adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Menurut Jack N. Nagel, konsep kekuasaan meliputi lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan kedaulatan berkaitan dengan subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).<sup>57</sup> Lingkup kedaulatan (*domain of sovereignty*) meliputi dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssoevereiniteit*). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2):

*“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal itu berbunyi:

*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.*

Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara (*competence de la competence*). Perubahan UUD 1945 memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan Rakyat. Menurut UUD 1945, hasil perubahan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil perubahan menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat karena Pasal 1 Ayat (2) sudah diubah dengan ketentuan baru yang berbunyi:

*“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*

---

57 Jimly Assidique, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980*, Disertasi Doktor UI 1994, hlm. 5

Suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada lima sila itu. Jadi, sehingga lima sila dasar negara itu pun adalah dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat, karena Republik Indonesia itu identik dengan kedaulatan rakyat.<sup>58</sup> Pentingnya amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena merupakan salah satu agenda reformasi. Juga kita mengetahui latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu *heavy executive*. Kemudian, juga ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politik demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat, dan wujud demokrasi, dan juga supremasi hukum, dan terselenggarakan pemerintahan yang baik untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur.<sup>59</sup>

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas:

*“Para pendiri negara juga menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara hukum dan ya mungkin ada paham yang lain, itu menjadi pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, pertama-tama yang dibicarakan itu adalah paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Yang menjadi persoalan tentunya karena negara yang akan dibentuk itu sangat luas dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, timbul pertanyaan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat itu? Inilah yang menjadi landasan para pendiri negara itu untuk membentuk lembaga negara kemudian diberi nama lembaga negara kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. ...Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”<sup>60</sup>*

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Hal itu ditegaskan dalam alinea empat Pembukaan UUD 1945:

---

58 Ibid., hlm. 101.

59 Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999, hlm. 11

60 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 239.

“... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”

Di dalam UUD 1945, di dalam Batang Tubuh, ketentuan mengenai kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut:

*Pasal 1*

*(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Upaya desakralisasi kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia kemudian diejawantahkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999-2002. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR tersebut merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan meletakkan sendi-sendi *checks and balances* dan menegaskan perihal darimana seyogyanya kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*).

Dirumuskanlah bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen<sup>61</sup>. Dengan demikian wewenang tertinggi dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat Indonesia. Mengenai kedaulatan rakyat, Rousseau menjelaskan bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.<sup>62</sup> Implementasi prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*) maupun dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR serta DPRD (*direct democracy*).<sup>63</sup>

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ditegaskan setidaknya dua hal, yakni *pertama*, bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssoeveriniteit*) dan *kedua*, bahwa Indonesia menganut supremasi konstitusi. Sendi negara ini termaktub dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

*“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut*

61 “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar”

62 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56.

63 Ian Budge, “*Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?*”, (Colchester: University Colchester, 2005), hlm. 3-4, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, “*Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an*”, (disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

### *Undang-Undang Dasar.”*

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi:

*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.*<sup>64</sup>

Sebelum perubahan, MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan dalam negara secara eksklusif. MPR juga sekaligus sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi,<sup>65</sup> dimana kekuasaan (*legal power*)<sup>66</sup> ini bersifat enumeratif dan bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>67</sup> Namun melalui perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara menyalurkannya (*distribution of power*) kepada lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>68</sup> UUD 1945 hasil perubahan memandatkan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dengan menciptakan lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Perubahan UUD 1945 ini pun berimplikasi secara logis terhadap pergeseran posisi dan kedudukan lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, yakni MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara saja. Lembaga kedaulatan rakyat tidak lagi hanya terbatas pada MPR. Setiap lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD yang dipilih langsung oleh rakyat, turut merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, maupun MA. Berikut ini adalah dialektika yang terbangun hingga sampai pada konklusi pergeseran pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana telah dipaparkan di atas:

64 Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan

65 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 Lembagalembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

66 Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

67 Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45

68 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5

**f. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama**

Perubahan UUD 1945 mulai dilakukan dalam SU MPR 1999. Dalam rangka menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 sampai 21 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja (BP) MPR melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP./1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yang terdiri atas 90 orang anggota. Pembentukan BP MPR tersebut disahkan pada Rapat Paripurna SU MPR Tahun 1999 ke-6, 4 Oktober 1999. Sebagai salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara, kedaulatan rakyat telah menjadi salah satu pokok pembahasan dalam Rapat BP MPR ke-2 dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR Mohammad Amien Rais. Urutan pandangan umum fraksi sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan sidang adalah F-PDI Perjuangan, F-PG, F-KB, F-Reformasi, F-PBB, F-KKI, F-PDU, F-PDKB, F-PPP, F-TNI/Polri, dan F-UG. Di antara pandangan umum fraksi tersebut, yang mengemukakan masalah kedaulatan rakyat adalah dari F-PG, F-KKI, dan F-PPP.

Pandangan umum F-PG dikemukakan oleh juru bicaranya, yaitu Tubagus Harjono, mengemukakan perlunya pembaharuan yang bertumpu pada kedaulatan rakyat, sebagai berikut:

*“Di samping itu kita juga menyaksikan betapa kuatnya tuntutan akan demokratisasi, penegakan supremasi hukum, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme terhadap pejabat negara, mantan pejabat negara termasuk mantan Presiden Soeharto. Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemuliban krisis ekonomi serta pemberdayaan kedaulatan rakyat. Memang harus diakui bahwa pembaruan tersebut segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi dan persepsi kita termasuk penyelenggara negara yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam kehidupan kenegaraan kita. Sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggaraan pemerintah harus bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya checks and balances dalam sistem kekuasaan negara. Memang harus diakui bahwa pembaharuan tersebut harus segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi, misi, dan persepsi kita bersama menyangkut segenap aspek pembangunan bangsa dan tata kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam ketatanegaraan kita. Langkah ini*

*perlu segera dilakukan terutama melalui penataan lembaga kenegaraan sehingga benar-benar insya Allah tercipta sistem politik yang memungkinkan berjalannya mekanisme checks and balances.*<sup>69</sup>

Setelah semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, pimpinan rapat menyampaikan latar belakang perlunya Perubahan UUD 1945, yaitu untuk terciptanya sistem politik demokrasi yang kuat dan memberikan kesempatan kepada kedaulatan rakyat. Ketua Rapat, Harun Kamil mengemukakan keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat sebagai berikut:

*“Mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertinggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif, dan yudikatif.”*

Aberson Marle Sihaloho, dari F-PDI Perjuangan, melanjutkan dengan menyampaikan pandangannya bahwa semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Pembentukan kekuasaan itu bisa dilakukan baik dengan mekanisme langsung dan tidak langsung. Aberson menyatakan sebagai berikut:

*“..Oleh karena kedaulatan negara ini adalah di tangan rakyat. Artinya, semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Jadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan pemeriksaan keuangan negara, inilah kekuasaan-kekuasaan negara, harus dibentuk oleh rakyat, yang mekanisme pembentukannya ada yang langsung dan ada yang tidak langsung.”*

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan pandangannya mengenai konsep kedaulatan dan keberadaan MPR sebagai berikut:

*“Pertama yang berkaitan dengan masalah kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat lembaga tertinggi negara. Kami memiliki konsep dalam waktu yang dekat ini haruslah kita memberikan suatu ketegasan wewenang daripada lembaga tertinggi negara ini untuk membagi secara tegas terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Selama ini tidak dibagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, maka konsekuensi logisnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membagi itu, maka salah satu tugas tambahan dari pada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah juga membentuk, memilih, dan menetapkan ketua-ketua lembaga tinggi negara... Sehubungan dengan itu, maka ada kaitannya dengan perubahan pasal selanjutnya. Jadi kalau tadi adalah Pasal 1*

---

69 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 17

*Ayat (2), kemudian Pasal 2 Ayat (2) ada relevansinya dengan Pasal 3 Ayat (3) dimana di sini kita akan menambahkan tugas daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu di samping menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengangkat dan memberhentikan semua kepala lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk mengangkat dan memberhentikan Presiden di dalamnya.”*

Aberson Marle Sihalo (F-PDIP) mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan peran DPR:

*“Dalam hal penetapan anggaran pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat.”*

Hamdan Zoelva dari F-PBB yang mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dan menjadikannya sebagai usulan untuk ditempatkan sebagai pasal:

*“Kemudian yang kedua, sebenarnya tidak ada salah kalau negara hukum ini dicantumkan dalam Bab I ini, karena kita pun berpikir bahwa negara itu di samping kedaulatan rakyat juga kita inginkan negara ini adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri. Inilah esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum yang kita istilahkan selama ini. Jadi, tidak salah kita tempatkan negara berdasarkan hukum ini ke dalam pasal ini, toh kita artikan juga ke dalam kedaulatan itu ada dalam kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat itu sendiri. Antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum tidak ada yang bertentangan antara dua kedaulatan di sini, karena justru semuanya kembali kepada supremasi hukum itu sendiri.”<sup>70</sup>*

Dalam Rapat (Lanjutan Ke-1) PAH III BP MPR Ke-7, 13 Oktober 1999, Sri Soemantri juga mengemukakan pandangannya soal kedaulatan rakyat:

*“Mengena Majelis, saya kira perlu kita soroti yang tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar. Kalau tidak salah berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Ini dua hal yang saya kira perlu kita renungkan bersama. Apa makna Pasal 1 Ayat (2)? Yang jelas dari anak kalimat yang pertama, kita dapat membaca bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena rakyat yang berjumlah, mungkin sekarang ini sudah berjumlah 210 juta, tidak mungkin lagi secara hari-hari melaksanakan kedaulatan rakyat maka hal itu diberikan atau dilaksanakan oleh sebuah lembaga*

---

70 *Ibid.*, hlm. 398



*negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sepenubnya menurut pendapat saya ini, MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang melakukan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan, umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Dan oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. Jadi, ini yang saya kira perlu... Nah, yang menjadi pertanyaan, apakah dengan adanya Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan rakyat itu beralih kepada MPR? Ini yang harus kita perhatikan. Saya kira kedaulatan tetap berada di tangan rakyat.”<sup>71</sup>*

Dalam Rapat Paripurna (Lanjutan) Sidang Umum MPR Ke-9, 16 Oktober 1999 yang dipimpin oleh M. Amien Rais, I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyinggung tentang kedaulatan rakyat:

*“Langkah-langkah ke arah penegakan kedaulatan rakyat telah penunjukan bentuk-bentuk konkret, antara lain, berupa perwujudan kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, kemerdekaan pers, dan pemberdayaan rakyat di daerah melalui otonomi daerah. Hal ini menunjukkan kesadaran pemerintah akan pentingnya kedaulatan rakyat yang harus ditopang dari peraturan perundang-undangan yang memberikan ruang gerak lebih luas bagi partisipasi masyarakat.”<sup>72</sup>*

Dalam Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-16, 21 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amien Rais, disebutkan bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu makna yang dituju dari upaya perubahan UUD 1945:

*“Hal itu sebagai salah satu ikhtiar untuk memulihkan dan membangun kembali tatanan kehidupan menuju Indonesia baru yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya.”<sup>73</sup>*

#### **g. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua**

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas:

*“Para pendiri negara menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara bukom dan ya mungkin ada paham yang lain, itu menjadi*

71 *Ibid.*, hlm. 274.

72 Risalah Rapat Ke-1 Komisi C SU MPR 1999, 17 Oktober 1999; dan Risalah Rapat Ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 18 Oktober 1999., hlm. 609.

73 *Ibid.*, hlm. 824-825.

*pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, pertama-tama yang dibicarakan itu adalah paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Yang menjadi persoalan tentunya karena negara yang akan dibentuk itu sangat luas dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, timbul pertanyaan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat itu? Inilah yang menjadi landasan para pendiri negara itu untuk membentuk lembaga negara kemudian diberi nama lembaga negara kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. ...Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”*

Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Sutjipto mencoba menjelaskan keterkaitannya dengan HAM dan kedaulatan negara:

*“Pertama, yang sangat asasi adalah hak asasi itu sendiri. Jadi problem fundamental yang sangat asasi adalah hak asasi manusia itu sendiri. Orang boleh ngomong grond rechten kalau bahasa Belandanya, orang boleh ngomong human right silakan apapun binatangnya tapi yang pasti dia adalah masalah hak asasi manusia. Dia merupakan hal yang sangat fundamental. Atas dasar hak asasi manusia inilah maka diperlukan souveriniteit. Souveriniteit yang paling awal untuk melindungi hak asasi adalah volkssovereiniteit alias kedaulatan rakyat. Namun sampai dia ke kedaulatan rakyat dia masih abstrak Pak, supaya dia menjadi manageable, perlu mesin dia, perlu mesin yang untuk mentransformasikan barang yang abstrak menjadi kongkrit tadi adalah disebut negara. Nah, supaya negara bisa berjalan mentransformasikan volkssovereiniteit itu tadi dia perlu kedaulatan sehingga menjelmalah menjadi kedaulatan negara atau staatssouveriniteit.”<sup>74</sup>*

Pada 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke32 dengan agenda Mendengarkan Usulan Fraksi Mengenai Perubahan Bab I UUD 1945. Rapat itu dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada kesempatan pertama, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Harjono mengemukakan usulan yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut:

*“Ayat (3). Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Hal ini mengubah bunyi yang ada pada Pasal 1 Ayat (2) lama. . . . Pertama, adalah persoalan kedaulatan rakyat. Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak*

---

74 *Ibid.*, hlm. 289.

*lagi sebagaimana yang lama sepenuhnya oleh MPR karena di dalam praktek memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaan nyata bahwa kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah... ..maka apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan kita tinggalkan. Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga-lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu di distribusikan kepada lembaga negara yang lain. Oleh karena itu bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang-Undang Dasar ini. Kita pahami yang kita ajukan itu, oleh karena itu bunyinya tadi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini."<sup>75</sup>*

Melihat masukan-masukan yang disampaikan tentang kedaulatan rakyat, pimpinan rapat Jakob Tobing mencoba menggarisbawahi dan melempar beberapa bahasan terkait:

*"Yang menyangkut memerlukan kejelasan adalah bahwa kita sudah tidak kenal lagi yang namanya kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, itu sudah tidak ada lagi dan juga tidak dengan demikian tidak ada pengertian lembaga tertinggi,"*

Pada Rapat PAH I BP MPR RI ke-7, 23 Januari 2001 yang dipimpin Jakob Tobing dengan agenda pendapat fraksi tentang program kerja PAH I, Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB menyampaikan usulan untuk lebih menajamkan beberapa hasil pembahasan, dibentuk Tim Ahli yang bertugas mengkritisi dan mendalami materi yang salah satunya adalah mengenai kedaulatan rakyat. Setelah Tim Ahli terbentuk, masalah kedaulatan rakyat sebagaimana yang dinyatakan Soemantri Martosoewignjo (Tim Ahli) disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie.

Atas pembagian tugas itu, Jimly memulai bahasan dan usulannya mengenai kedaulatan rakyat:

---

75 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* 1999-2002: Tahun Sidang 2000, Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 80

*Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul “Bentuk Dasar dan Kedaulatan.” Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat Ayat (1) itu berbicara mengenai: “Dasar negara Pancasila” sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar. Ayat (2) menentukan mengenai: “Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik”. Sedangkan Ayat (3), menentukan mengenai negara hukum: “Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat”. Ini mengenai Bab I.<sup>76</sup>*

#### **h. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga**

Dalam pembahasan pada masa perubahan ketiga, disepakati bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus dikembangkan, dan untuk itu mekanisme checks and balances harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR, tetapi juga oleh lembaga negara lainnya, atau bahkan oleh rakyat secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Oleh karena itu para fraksi menyetujui rumusan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” (Pasal 1 Ayat (2) rancangan perubahan UUD 1945). Dengan demikian, kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, seluruh lembaga-lembaga negara, dan oleh rakyat sendiri sebagaimana diatur dalam UUD.<sup>77</sup>

Rousseau pun menjelaskan mengenai kedaulatan rakyat bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.<sup>78</sup> Jadi rakyatlah yang berdaulat dan memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan penugasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu.<sup>79</sup> Tanpa adanya rakyat maka tidak akan mungkin ada demokrasi, pemilu ataupun partai politik sehingga dapat disimpulkan bahwa pusat kekuasaan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Terdapat dua prinsip dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat, pertama prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*), kedua prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan langsung oleh rakyat seperti pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR

---

76 Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 347.

77 *Ibid.*, hlm. 388.

78 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56.

79 Jimly Asshiddiqie (6), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Gramedia, 2007), hlm. 292-295.

serta DPRD (*direct democracy*).<sup>80</sup>

Rakyat yang pada dasarnya memiliki kedaulatan tertinggi, kemudian merepresentasikannya melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara langsung dalam mekanisme pemilu legislatif yang menghasilkan anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Dengan demikian rakyat tetap dapat memiliki kewenangan untuk mengawasi partai politik melalui wakilnya di DPRD.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusionalitas, dan konstitusionalisme. Konstitusi merupakan hukum tertinggi, konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi, dan konstitusionalisme merupakan paham berkonstitusi warga negara. Salah satu unsur dari Negara Hukum adalah pemenuhan terhadap hak-hak dasar warga negara dan paham konstitusionalisme.<sup>81</sup> Ruang lingkup paham konstitusi (*konstitusionalisme*) itu sendiri terdiri dari: 1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum; 2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; 3. Peradilan yang bebas dan mandiri; dan 4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendiri utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>82</sup>

### 3. Demokrasi Perwakilan

Demokrasi berakar dari dua kata dalam bahasa Yunani, "*demos*" yang berarti rakyat dan "*cratos*" yang berarti kekuasaan. Secara harfiah kata "demokrasi" dapat diartikan sebagai "kekuasaan pada rakyat." Seringkali konsep demokrasi dikontraskan dengan konsep oligarki (yang meletakkan kekuasaan pada sedikit orang) dan konsep monarki (yang meletakkan kekuasaan pada satu orang).<sup>83</sup> Namun dalam perkembangannya dewasa ini hampir seluruh negara-negara modern di dunia menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, bahkan untuk negara-negara monarki modern, kekuasaan kerajaan dilimitasi oleh mekanisme demokrasi yang tercantum pada konstitusi negara tersebut.<sup>84</sup>

Demokrasi adalah suatu ide yang berdiri atas logika persamaan. Logika tersebut memandatkan bahwa untuk menjalankan suatu pemerintahan maka diperlukan persetujuan dari yang diperintah. Konsekuensi dari pemikiran tersebut adalah suatu pergeseran kuasa dari raja kepada rakyat sehingga kedaulatan raja

---

80 Ian Budge, "Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?", (Colchester: University Colchester, 2005), hlm. 3-4, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an", (disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

81 Subiyanto, "Prospek Mahkamah Konstitusi...".

82 Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2008), hlm. 2.

83 Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung: PT Eresco, 1981), hlm. 22-23.

84 Ali Safa'at, "Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945" (Tesis Magister, Universitas Indonesia, 2004), hlm. 49

yang sebelumnya absolut berada di tangan rakyat. Perlawanan tersebut bersumber dari ketakutan terhadap penyalahgunaan dan hegemoni kekuasaan oleh institusi-institusi kuasa seperti raja dan gereja. Menurut buku *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis oleh kaum Monarchomacha sebagaimana dikutip oleh Arief Budiman, meskipun Raja dipilih oleh Tuhan, namun dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tidak ada orang yang dilahirkan sebagai raja, dan tidak mungkin bahwa seseorang menjadi raja tanpa rakyat. Ajaran mendasar tersebut menjadi landasan pergerakan Revolusi Prancis dan menjadi fondasi dari paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan.<sup>85</sup>

Seorang tokoh yang berperan dalam pengembangan ide kedaulatan rakyat adalah John Locke yang menuliskan dalam *Second Treatise of Civil Government* bahwa keberatan utama yang ia miliki terhadap kerajaan adalah bahwa tanpa dasar persetujuan yang diperintah, maka suatu absolutisme dari suatu kerajaan dapat dilihat sebagai kekerasan belaka.<sup>86</sup> Kekerasan tersebut akan mencederai kemuliaan kodrati seorang manusia yang menjadi warga negara. Hal itu tidak sepatutnya terjadi karena secara lahiriah manusia mempunyai hak-hak pokok yang tidak dapat dikurangi sehingga negara pun lahir karena disebabkan adanya perjanjian dengan warga negaranya dan bertujuan menjamin hak-hak asasi tersebut. Perjanjian yang terbentuk dinamakan oleh Rousseau sebagai kontrak sosial yang bertujuan untuk membentuk suatu badan (pemerintah) yang disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat dan untuk memaksa bilamana ada pelanggaran peraturan.<sup>87</sup> K.H. Abdurrahman Wahid bahkan pernah menegaskan pentingnya demokrasi yang dianggap dapat terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang cukup setara (tidak eksploitatif). Munculnya pemahaman mengenai relasi kuasa politik yang setara, krusial untuk menegakkan otonomi demokrasi yang berdiri atas dia unsur penting menurut Held yaitu adanya “kebebasan” dan “kesetaraan.”<sup>88</sup> Serupa namun tidak sama dengan proposisi dari Held, Robert A. Dahl menyatakan bahwa setidaknya ada lima kriteria bagi suatu pemerintahan untuk dapat dikatakan demokratis. Lima kriteria tersebut meliputi:<sup>89</sup>

- a. **Partisipasi yang efektif:** Seluruh genap masyarakat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan opini dan pandangan mereka sebelum suatu kebijakan diterapkan;

---

85 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9

86 Diane Revtich & Abigail Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 72

87 Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang, 2007, hlm. 36

88 Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 14

89 Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 52-53

- b. **Persamaan suara:** Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama untuk memberikan suara dan suara tersebut harus diperhitungkan sama;
- c. **Pemahaman yang cerahl:** Setiap anggota masyarakat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan;
- d. **Pengawasan agenda:** Kebijakan-kebijakan negara harus selalu terbuka untuk diubah apabila dikehendaki oleh rakyat;
- e. **Pencakupan orang dewasa:** Semua (atau paling tidak sebagian besar penduduk dewasa) seharusnya memiliki hak-hak kewarganegaraan penuh yang mencakup empat poin-poin di atas.

Pada intinya, kedaulatan rakyat dapat direduksi menjadi empat unsur yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban.<sup>90</sup> Pertama, kebebasan dalam konsep kedaulatan rakyat hidup dalam batasan-batasan konstitusional dan hukum. Hal tersebut ditafsirkan Rousseau dengan cara bahwa seorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak tersebut selaras dengan kehendak kelompok dalam suatu tata sosial. Sedangkan John Rawls melihat kebebasan sebagai suatu kondisi di mana individu tidak hanya dibolehkan atau tidak dibolehkan untuk melakukan sesuatu namun juga pemerintah dan anggota masyarakat lain memiliki kewajiban hukum untuk tidak merintanginya. Dalam konteks politik, unsur kebebasan terkait dengan kemampuan untuk memilih secara bebas pada saat pemilihan umum tanpa paksaan dan intervensi.

Kedua, perihal prinsip persamaan/kesetaraan, setiap individu mempunyai nilai politik yang sama dan terejawantahkan dalam adagium yang berbunyi, *“one man, one vote, one value.”* Kedudukan tiap-tiap anggota masyarakat setara, tanpa mempedulikan latar belakang kaya/miskin maupun terpelajar/tidak. Prinsip ketiga yaitu konsep suara mayoritas merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Demokrasi hidup dalam hal kebebasan dan kesamaan hak politik rakyat mengambil bentuk konkret melalui pilihan politik yang disalurkan melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan teraktualisasi melalui voting.<sup>91</sup> Maka dapat disimpulkan bahwa atas dasar prinsip suara mayoritas, kedaulatan rakyat membentuk tatanan sosial apabila mengambil bentuk kehendak mayoritas karena tata sosial harus selaras dengan kehendak daripada subjek sebanyak-banyaknya.<sup>92</sup>

Unsur keempat adalah adalah asas pertanggungjawaban yang timbul dari pemberian kekuasaan dari rakyat kepada pihak-pihak penyelenggara negara. Oleh karena pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat, maka akuntabilitas menjadi salah satu prinsip mendasar dalam demokrasi menurut Miriam Budiardjo dan S.W. Couwenberg. Akuntabilitas sendiri adalah bentuk pertanggungjawaban

90 Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 3, Juni 2010, hlm. 130

91 Hendra Nurjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006, hlm. 76-77

92 Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 349

pejabat publik terhadap rakyat yang memberikan mandat untuk mengatur urusan dan kepentingan mereka sehingga setiap pilihan kebijakan yang diambil oleh pejabat publik harus dikembalikan kepada rakyat yang telah memilih mereka.

Meskipun kedaulatan rakyat dapat direduksi menjadi asas-asas yang kurang lebih sama, namun dalam perkembangan demokrasi di seantero dunia telah muncul berbagai model. Model-model yang bermunculan adalah upaya berbagai bangsa untuk menjawab pertanyaan fundamental mengenai demokrasi yaitu: *Who will do the governing? And to whose interests should the government be responsive to when the people are in disagreement and have divergent preferences?* Sesuai dengan prinsip keempat kedaulatan rakyat yaitu suara mayoritas maka ada bentuk *majoritarian model of democracy* yang pada ujungnya membentuk *consensus model of democracy* yang menerima kekuasaan mayoritas atas minoritas sebagai batas minimal dan berusaha secara maksimal untuk mendapatkan dukungan mayoritas.<sup>93</sup>

Dalam sistem *participatory democracy*, kekuasaan tidak hanya berasal dari rakyat, dan dikelola oleh rakyat untuk kepentingan rakyat namun juga dilaksanakan “Bersama” rakyat. Akan tetapi model tersebut sepertinya sulit diterapkan secara murni dalam negara yang memiliki populasi yang cukup besar, dan dalam perkembangannya ternyata dibutuhkan penyesuaian sehingga pada dewasa ini demokrasi bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*) di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam lembaga perwakilan rakyat yang akan melaksanakan mekanisme pemerintahan. Dalam model ini kekuasaan tertinggi masih di tangan rakyat namun pelaksanaannya dilakukan oleh wakil yang ditunjuk oleh rakyat. Ini berbeda dari bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*) di mana semua anggota masyarakat berkumpul bersama untuk menentukan kebijakan ala Athena. *International Commission of Jurist* menentukan bahwa syarat-syarat demokrasi perwakilan *under rule of law* adalah:

- a. Adanya proteksi konstitusional;
- b. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- e. Adanya tugas oposisi; dan
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa peralihan fungsi pemerintahan kepada organ-organ tertentu dilakukan atas dasar hak yang dimiliki rakyat melalui adanya pemilihan umum yang bebas.

---

93 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hal. 1-2.



#### 4. Hak Asasi Manusia

Istilah “*Human Rights*” mulai digunakan pada tahun 1742, diskursus tentang hak-hak dasar manusia ini dapat dikatakan baru mulai berkembang serius setelah terbitnya buku *The Rights of Man* dari Thomas Paine tersebut. Selanjutnya istilah “*Human rights*” ditetapkan dan dirumuskan dengan resmi dalam “*Declaration of Independence*” (Amerika) pada tahun 1776 atas jasa Thomas Jefferson. Setelah itu, muncul antara penulisan buku *The Rights of Man* (1791) yang ditulis oleh Thomas Paine dan buku *The Liberator* (1831) yang ditulis oleh William Lloyd Garrison, yang sangat menekankan pentingnya apa yang ia sebut sebagai “*The Great Cause Of Human Rights*”.<sup>94</sup> Menurut John Locke, Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang dibawa sejak lahir yang secara kodrati melekat pada setiap manusia dan tidak dapat diganggu gugat. Jack Donnelly mengartikannya sebagai hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Mahfud MD mengartikan HAM sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hal tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati) bukan merupakan pemberian manusia atau negara.

Pada UUD NRI 1945 tidak terdapat pernyataan mengenai arti HAM itu sendiri. Pengertian HAM dapat ditemukan di UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang definisinya adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Kemudian dapat ditemukan pula pada Pembukaan Piagam Hak Asasi Manusia yang terdapat pada TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 menyebutkan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan, yang oleh karena itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapa pun.<sup>95</sup> Namun, Pasal 1 TAP MPR RI 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 menentukan bahwa TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dokumen-dokumen internasional terkait HAM pada umumnya tidak memberikan pengertian HAM secara eksplisit. Sebut saja *Universal Declaration of Human Rights*/Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), *International*

94 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, Jakarta: Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), 2015, hlm. 202.

95 Pembukaan piagam HAM dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM

*Covenant on Civil and Political Rights*/Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR/Kovenan Sipol), serta *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*/Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR/Kovenan Ekosob). Tidak satupun dokumen-dokumen di atas yang memberikan pengertian HAM secara eksplisit. Namun, apabila dilihat dari pengertian-pengertian yang dipaparkan sebelumnya serta kandungan ketentuan HAM dalam dokumen-dokumen internasional dapat ditarik garis umum mengenai HAM yaitu hak dasar yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa yang bersifat kodrati dan universal.

Perhatian terhadap HAM pada dasarnya juga terdapat pada Magna Charta pada tahun 1215. Namun, perumusan yang secara jelas dalam peradaban berkembang pesat pada abad ke-17 serta abad ke-18. Hal ini dapat dilihat dengan bermunculannya berbagai instrumen-instrumen yang memuat perihal penegakan HAM tersebut di berbagai negara. Di Inggris muncul *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), dan *Bill of Rights* (1689). Di Amerika kemudian muncul *Declaration of Independence* (1776) dan di Perancis muncul *Declaration of The Rights of Man and Citizen (Declaration des droits de l'homme et du citoyen)* (1789).<sup>96</sup>

Dalam perkembangannya, kesadaran akan pentingnya instrumen perlindungan HAM berkembang ke seluruh dunia. Hal ini terlihat dengan bermunculannya berbagai dokumen internasional baik yang menyinggung perihal HAM bahkan secara khusus membahas mengenai HAM itu sendiri. Sebagai contoh terdapat *European Convention of Human Rights* (1952) yang ditujukan secara regional untuk negara-negara di Eropa serta *Cairo Declaration on Human Rights in Islam* (1990) yang merupakan hasil Konferensi Islam ke-19 yang dilaksanakan oleh Organisasi Konferensi Islam (OKI).

*Charter of the United Nations* (1945) yang juga menjadi penanda lahirnya PBB juga menaruh pemenuhan hak-hak dasar manusia serta penghargaan terhadap martabat manusia sebagai hal yang penting untuk diupayakan. Meskipun piagam tersebut tidak ditujukan secara khusus untuk memberikan ketentuan mengenai HAM. Selanjutnya, muncul DUHAM (1948), Kovenan Sipol (1966), Kovenan Ekosob (1966), serta berbagai dokumen internasional lainnya baik yang sekadar menyinggung HAM maupun yang menjadikan HAM sebagai fokus pembahasannya.

Jika dilihat dalam perkembangan tuntutan maupun kesadaran pentingnya penegakan HAM tersebut, secara garis besar muncul dari adanya pelanggaran hak dasar serta perbuatan yang dianggap tidak manusiawi sebelumnya. Hal ini ditunjukkan dengan poin-poin pertimbangan dalam berbagai dokumen HAM. Sebagai contoh, pada poin menimbang yang terdapat dalam alinea ke-dua

---

96 Rocky Gerung, (ed), *Hak Asasi Manusia, Teori, Hukum, dan Kasus*, Depok: Filsafat UI Press, hlm 3.

Pembukaan DUHAM dinyatakan:

*“Menimbang, bahwa mengabaikan dan memandang rendah hak-hak manusia telah mengakibatkan perbuatan-perbuatan bengis yang menimbulkan rasa kemarahan hati nurani umat manusia, dan terbentuknya suatu dunia tempat manusia akan mengecap nikmat kebebasan berbicara dan beragama serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan telah dinyatakan sebagai cita-cita yang tertinggi dari rakyat biasa,...”*

Selain pada DUHAM, munculnya dokumen HAM sebagai jawaban atas tindakan tidak manusiawi atau adanya konflik juga dapat dilihat dari lahirnya *Declaration of The Rights of Man and Citizen* sebagai gagasan yang dikembangkan setelah Revolusi Perancis. Seiring berkembangnya kesadaran atas pentingnya penegakan HAM di dunia, di Indonesia sendiri HAM mendapatkan ruang yang semakin besar dalam perhatian masyarakat. Sama halnya dengan di berbagai negara lainnya, HAM merupakan suatu hal yang baru di Indonesia. Meskipun, dulunya konsepsi tersebut tidak disapa dengan terminologi HAM. Dalam lingkaran peradaban Indonesia maka sejak beratus-ratus tahun manusia itu telah mempunyai hak dan kewajiban kepada diri sendiri, kepada keluarga, kepada masyarakat, dan kepada negara. Hak dan kewajiban ini diakui dan diatur menurut hukum adat. Sebagian dari padanya ada yang dituliskan.<sup>97</sup> Pendirian Budi Utomo pada tahun 1908 dapat dianggap sebagai titik awal timbulnya kesadaran untuk mendirikan satu negara kebangsaan yang terlepas dari cengkeraman kolonial, yang kemudian, dalam konteks HAM dikenal sebagai perwujudan dari *the right of self-determination*.<sup>98</sup>

Albert Venn Dicey dalam *An Introduction to the Study of The Law of the Constitution* (1973) seperti yang dikutip oleh El-Muhtaj, menyebutkan ada tiga unsur fundamental dalam *rule of law*, yaitu: (1) supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum karena melanggar hukum; (2) kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; dan (3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>99</sup>

Dalam paham negara hukum, jaminan-jaminan perlindungan hak asasi manusia dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtstaat*. Bahkan, dalam perkembangan selanjutnya, jaminan-jaminan hak asasi manusia itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam UUD atau konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), dan dianggap sebagai materi terpenting yang harus ada dalam konstitusi, di

97 Ismail Suny, *Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2004, hlm. 157.

98 Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Bandung: PT Alumn, 2001, hlm. 2.

99 Majda El-Muhtaj, *HAM dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 24.

samping materi ketentuan lainnya, seperti format kelembagaan dan pembagian kekuasaan negara dan mekanisme hubungan antarlembaga negara. Menurut Steenbeek, UUD NRI 1945 berisi tiga pokok materi muatan, yakni pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan, ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>100</sup> Sehingga keberadaan ketentuan mengenai jaminan HAM dalam UUD NRI 1945 merupakan konsekuensi logis Indonesia sebagai negara hukum dan hal yang jaminan HAM merupakan hal yang memang seyogyanya diatur dalam UUD NRI 1945 menilik kepada materi muatan UUD menurut Steenbeek tersebut.

Perbedaan antara HAM dan hak warga negara tersebut dapat dilihat dalam universalitasnya. HAM bersifat universal sementara hak warga negara ditujukan terbatas untuk warga negara saja. Pun pada UUD 1945 naskah asli tidak terdapat istilah HAM juga karena saat itu memang belum dikenal terminologi HAM. Terminologi HAM pertama kali dikemukakan oleh Eleanor Roosevelt sebagai Ketua *Human Rights Commission of the United Nations* saat perumusan DUHAM.<sup>101</sup> Dalam perkembangannya, selain di UUD 1945, ketentuan mengenai HAM diatur pula dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pasca reformasi upaya penegakan HAM dilakukan dengan jalan membuat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan HAM sebagai rambu-rambu, seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Ratifikasi terhadap instrument internasional tentang HAM, UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, yang memungkinkan dibukanya kembali kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu, serta pemberantasan praktek KKN.<sup>102</sup>

Terdapat berbagai pengelompokan hak asasi manusia yang dikenal. Meskipun Donnelly berpendapat bahwa dari perspektif hukum internasional, “semua hak adalah saling tergantung dan tidak terbagi” (*interdependent and indivisible*). Namun, meskipun masing-masing HAM tersebut saling berkaitan pengelompokan HAM tetap berkembang dan digunakan dalam berbagai hal. Misalnya dalam melihat tingkat prioritas dalam HAM, dalam proses pembelajaran, bahkan dalam sistematika dokumen-dokumen yang secara khusus membahas HAM maupun yang membahas hal lebih luas tapi memiliki kandungan ketentuan jaminan HAM.

Salah satu pengelompokan HAM yang populer adalah pengelompokan menurut Karl Vasak. Ahli hukum Perancis tersebut membagi HAM dalam tiga generasi yang dikelompokkan sesuai dengan ruang lingkungannya. Generasi pertama ialah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik, terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan ke-18, yang berkaitan dengan revolusi-revolusi Inggris, Amerika, dan Perancis. Beliau

---

100 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987, hlm. 51.

101 Todung Mulya Lubis, *Human Rights Discourses in Contemporary Indonesian History 1945-1993*.

102 Woro Winandi, *Reformasi Penegakan HAM di Era Globalisasi, pada HAM: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung: PT Refika Aditama, 2005, hlm. 51.

lebih menghargai ketiadaan intervensi pemerintah dalam pencarian martabat manusia. Termasuk dalam kelompok ini adalah hak-hak sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2-21 DUHAM. HAM pada generasi ini mengemukakan hak-hak sebagai individu dan bertolak kepada kebebasan individu itu sendiri.

Sementara itu, generasi kedua adalah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Paham ini merupakan kebalikan dari HAM generasi pertama jika dilihat dalam hubungannya dengan tanggung jawab negara. Menurut paham ini, negara memikul tanggung jawab menjamin agar hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya rakyat dapat terpelihara dan berkembang. HAM generasi kedua, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari paham negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dan paham demokrasi sosial. Sebagai ilustrasi adalah ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 22-27 DUHAM.

Selanjutnya generasi ketiga yaitu hak-hak solidaritas (*solidarity rights*) merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Mereka yang tidak setuju terhadap pengelompokan generasi ketiga, mempersoalkan kemungkinan tumpang tindih dengan hak asasi generasi lain. Hak ini tercantum dalam Pasal 28 DUHAM. Jika dilihat dari pemaparan di atas, maka pada dasarnya sistematika penulisan hak-hak yang ada dalam DUHAM berkesesuaian dengan generasi-generasi HAM menurut Vasak tersebut.

Roy Gregory dan Giddings, seperti yang dikutip oleh Manan dan Harijanto, membagi HAM dalam dua kategori, yaitu: hak-hak substantif (*substantive rights*) dan hak-hak prosedural (*procedural rights*). Kategori hak-hak substantif berisi hak-hak dasar dan kebebasan dasar yang terdapat dalam generasi pertama, kedua, dan ketiga. hak-hak generasi ketiga dikatakan oleh Gregory dan Giddings bersifat kontroversial. Misalnya, hak-hak kolektif kelompok minoritas, hak atas pembangunan ekonomi, hak atas lingkungan yang baik, dan lain-lain. Hak-hak prosedural terbagi atas dua kategori. Pertama, hak atas administrasi yang baik (*rights to good administration*). Hak ini berkenaan dengan hak untuk menerima pelayanan atau perlakuan yang adil dan wajar dari para pejabat administrasi negara yang melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hak ini, terutama, berkaitan dengan hak-hak substantif yang telah disebutkan di atas. Kedua, hak mengajukan keluhan (*the right to complain*), hak untuk didengar (*right to be heard*), dan hak menerima tindakan-tindakan pemulihan apabila seseorang mengalami kerugian akibat sikap tindak pemerintah (*the right to have correction action*) Dalam hal ini, Perumus menekankan pada hak memilih dan dipilih serta kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam pemerintahan.

Ketentuan mengenai HAM dalam konstitusi tertulis Indonesia saat ini terdapat pada Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari sepuluh pasal, yaitu Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD NRI 1945. Bab tersebut lahir setelah perubahan UUD NRI 1945 yang kedua. Dalam perubahan ketiga dan keempat dari UUD NRI 1945 setelah itu, ketentuan mengenai HAM tidak pernah diubah.

Perubahan kedua UUD NRI 1945 dilaksanakan pada tahun 2000. Sehingga, pada dasarnya saat muatan mengenai jaminan HAM itu dimasukkan ke dalam UUD NRI 1945 melalui perubahan tersebut, telah terdapat berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia maupun instrumen hukum internasional terkait HAM yang diberlakukan di Indonesia. Misalnya TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, Keputusan Presiden (Keppres) RI No. 50 Tahun 1993 tentang Pembentukan Komnas HAM, maupun instrumen hukum internasional seperti *Convention of The Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Atas Anak) yang telah disahkan dengan Keppres RI No. 36 Tahun 1990, dan berbagai sumber hukum lainnya.

Meskipun telah ada dasar hukum lain terkait HAM di Indonesia, memasukkan HAM ke dalam UUD NRI 1945 yang merupakan konstitusi tertulis negara dipandang sebagai upaya mengoptimalkan penegakan HAM tersebut. dimasukkannya HAM ke dalam konstitusi diharapkan akan semakin memperkuat komitmen untuk pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia, karena akan menjadikannya sebagai hak yang dilindungi secara konstitusional (*constitutional rights*). Pesan ini kemudian ditangkap oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I dan direkomendasikan kepada Sidang Tahunan MPR tahun 2000 agar dimasukkan ke dalam perubahan kedua UUD 1945.<sup>103</sup>

Banyak kalangan memandang bahwa pencantuman bab khusus mengenai HAM dalam UUD merupakan “lompatan besar” dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Pasal-pasal HAM sebagaimana terdapat pada UUD 1945 dinilai sangat singkat dan sederhana. Maka, kehadiran perubahan kedua UUD 1945 merupakan suatu kemajuan yang signifikan, sebagai buah dari perjuangan panjang dari para pendiri bangsa.<sup>104</sup>

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998. TAP MPR ini merupakan ketetapan yang khusus memuat piagam hak asasi manusia serta pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap hak asasi manusia. Melalui ketetapan ini, MPR menugaskan lembaga-lembaga tinggi negara serta seluruh aparat pemerintah untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan permasalahan mengenai hak asasi manusia kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengakuan, penghormatan, dan penyebarluasan hak asasi manusia oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas dasar kesadaran dan tanggung jawab sebagai warga negara, sedangkan pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian, dan mediasi tentang hak asasi manusia dilakukan oleh suatu komisi nasional hak asasi manusia yang ditetapkan dengan undang-undang. TAP MPR tersebut diantara mengatur dan menjamin Hak Asasi Manusia sebagai berikut:

---

103 Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2001, hlm. 84

104 Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008, hlm. 20.

1. Hak Untuk Hidup;
2. Hak Berkeluarga dan Melanjutkan Keturunan;
3. Hak Mengembangkan Diri;
4. Hak Keadilan;
5. Hak Kemerdekaan;
6. Hak atas Informasi;
7. Hak Keamanan;
8. Hak Kesejahteraan;

Selain mengatur hak asasi manusia, Tap. MPR No. XVII/MPR/1998 juga mengatur kewajiban asasi manusia, seperti berikut ini:

1. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Setiap orang wajib untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara;
3. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Selain itu juga untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam sebuah masyarakat yang demokratis.

Perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia dilakukan dengan memperhatikan hal berikut ini:

1. Hak hidup beragama, tidak disiksa, kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
2. Setiap orang berhak bebas dan dan mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.
3. Kelompok masyarakat yang rentan, seperti anak-anak dan fakir miskin berhak mendapatkan perlindungan yang lebih terhadap hak asasinya.
4. Identitas budaya masyarakat tradisional termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.
5. Hak warga negara untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi dijamin dan dilindungi
6. Dalam pemenuhan hak asasi manusia, lelaki dan perempuan berhak mendapatkan perlakuan dan perlindungan yang sama.
7. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan.

8. Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah, tanpa mengurangi peran serta masyarakat.

Saat ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai tugas dan program kerja mensosialisasikan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa yang merupakan derivasi dari tugas yang diberikan kepada MPR yaitu memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang didalamnya termaktub jaminan mengenai Hak Asasi Manusia. Kegiatan Sosialisasi oleh MPR yang dilakukan dalam rangka memberikan pemahaman yang utuh dan menyeluruh kepada seluruh warga negara dan para penyelenggara negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Putusan MPR lainnya.

Pemasyarakatan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara dapat dilaksanakan dengan berbagai metode serta melalui praktek di lingkungan instansi-instansi di setiap tingkatan pemerintahan, perusahaan negara dan swasta, organisasi kemasyarakatan, partai politik, dan kelompok masyarakat lainnya sehingga pemasyarakatan dapat menjadi gerakan nasional dari, oleh, dan untuk setiap warga negara Indonesia. Tanpa gerakan nasional pemasyarakatan dan pembudayaan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, eksistensi dan peranannya dari waktu ke waktu akan memudar dan pada gilirannya akan mempengaruhi penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pemasyarakatan dan pembudayaan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara tidak hanya dilakukan secara teoretik, tetapi juga lebih penting secara praktik, baik oleh penyelenggara negara maupun seluruh masyarakat Indonesia.

## 5. Prinsip Good Governance

Pemerintahan (*governance*) secara luas didefinisikan sebagai suatu tindakan kekuasaan politik untuk mengatur perwujudan kepentingan publik suatu bangsa.<sup>105</sup> Definisi lain mengenai pemerintahan dikemukakan oleh seorang sarjana dari Nepal yaitu K.K. Gurugarana yang menyatakan bahwa pemerintahan adalah pemberlakuan arah dan kontrol atas tindakan warga negara dimana kekuasaan dioperasikan untuk mengatur sumber-sumber daya sosio-ekonomi yang dimiliki oleh suatu negara.<sup>106</sup> Melihat definisi tersebut maka suatu pemerintahan yang baik dapat diinterpretasikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan, efisiensi, dan keefektifan lembaga pemerintah dalam menjalankan tujuan dan kebijakan nasional hasil konsensus bersama. Oleh karena itu didalamnya terkandung elemen-elemen seperti:

- 1). Akuntabilitas pejabat pelayanan publik;

---

105 UNDP, *Public Sector Management. Governance and Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1995), hlm. 45.

106 K.K. Gurugarana, *Democracy and Decentralisation: A Policy Perspective on Nepal* (Kathamandu: Political Science Association of Nepal, 1996), hlm. 37.



- 2). Transparansi atas prosedur yang dikeluarkan oleh pemerintah;
- 3). Pandangan perilaku dan keputusan yang rasional;
- 4). Kebebasan memperoleh informasi untuk menjamin perkembangan ekonomi;
- 5). Kejelasan aturan-aturan hukum mengatur perilaku pemerintah serta institusi terkait yang disetujui oleh warga negaranya.

Istilah *governance* seperti dikatakan Horby<sup>107</sup> pada dasarnya menunjukkan pada tindakan, fakta, atau perilaku governing, yakni mengarahkan atau mengandalkan atau mempengaruhi masalah publik dalam suatu negara. Sementara arti *good* dalam *good governance* mengandung makna nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat untuk dapat meningkatkan kemampuannya dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Good* mengandung makna pula bahwa terdapat aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Dari segi *functional aspect*<sup>108</sup> *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau sebaliknya.

Mengacu pada pemahaman demikian, Billah<sup>109</sup> memberikan makna pada *good governance* sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah-masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan-tindakan keseharian. Dengan demikian tataran *good governance* tidak terbatas pada negara atau birokrasi pemerintahan saja, melainkan juga pada tataran masyarakat sipil, seperti yang dipresentasikan oleh organisasi non-pemerintahan.

Konsep *good governance* dalam konteks ini meliputi tiga dimensi utama yakni ekonomi politik dan administrasi yang ada dalam kawasan negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang saling berinteraksi untuk menjalankan fungsinya masing-masing. Ketiga institusi ini harus saling berkaitan dan bekerja dengan prinsip-prinsip kesetaraan, tanpa ada upaya untuk mendominasi satu pihak terhadap pihak lain.

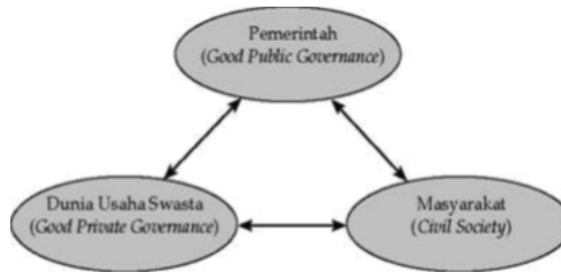
---

107 A.S. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1981), hlm. 608

108 LAN dan BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Cetakan Pertama, hlm. 5.

109 Billah, *Good Governance and Social control* (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 65

### Tiga Pilar Good Governance



Dengan demikian untuk mewujudkan *good governance* maka harus ada peran yang setara dan kerjasama yang bersifat strategis antara negara dengan masyarakat yang mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemen konstituennya seperti legitimasi, akuntabilitas, perlindungan HAM, kebebasan, transparansi, pembagian kekuasaan, dan kontrol masyarakat.

Berdasarkan hal ini, UNDP<sup>110</sup> kemudian mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

a. ***Participation***

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui mediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

b. ***Rule of Law***

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

c. ***Transparency***

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

d. ***Responsiveness***

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.

e. ***Consensus Orientation***

*Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

f. ***Equity***

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai

110 LAN, "penerapan *Good Governance* di Indonesia". *Laporan Kerja Tahun 2007*, hlm. 40.

kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

g. ***Effectiveness and efficiency***

Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

h. ***Accountability***

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggungjawab pada publik dan lembaga stakeholder. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

i. ***Strategic Vision***

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

## **6. Lembaga Negara sebagai Organisasi**

Lembaga negara adalah sebuah organisasi berbentuk lembaga pemerintahan atau "*Civilized Organization*", yang dibuat oleh negara dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara secara umum terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing. Pada prinsipnya, tugas umum lembaga negara antara lain:

- 1). Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya;
- 2). Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis;
- 3). Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya;
- 4). Menjadi sumber inspirator dan aspirator rakyat;
- 5). Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme; dan
- 6). Membantu menjalankan roda pemerintahan Negara.

Pengertian dan konsep kelembagaan negara dimulai dari konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yang sama-sama merupakan konsep mengenai adanya kekuasaan yang berbeda dalam penyelenggaraan negara. Secara luas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah „division of power (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horisontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horisontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga

negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”. Konsep lain tentang pembagian kekuasaan adalah pembagian antara *capital division of power* dan *areal division of power*.

Konsep yang paling terkenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika ini. Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep Trias Politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan.<sup>111</sup> Trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negaranegara hukum klasik (klasieke rechtsstaat), tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas.<sup>112</sup>

Selain itu (dalam paham Anglo Saxon), ketidakrelevanan tersebut muncul dari pendapat tentang dua macam aktivitas dan tugas suatu negara, yang terdiri dari *policy making* dan *task executing*, yang membuat pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politika tidak dapat dijalankan dengan tegas.<sup>113</sup> Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun diharapkan sederajat dan saling mengendalikannya satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara.

111 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Setjen MKRI, 2006, hal. 36. Lihat juga M Sadli, "Countervailing Powers Dalam Gelanggang Demokrasi", <http://www.pacific.net.id/pakar/sadli/1298/021298.html>, diakses 28 Desember 2007, atau A. Irmanputra Sidin, "Urgensi Lembaga Negara Penunjang", [http://unisosdem.org/ekopol\\_detail.php?aid=6749&coid=3&caid=31](http://unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=6749&coid=3&caid=31), diakses 3 Desember 2007.

112 Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990, hal. 13.

113 Amarah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumnii, 1985, hal. 29-30.

Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara. Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam Konstitusi. Di Konstitusi letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia. Kemudian berdirinya MK dengan salah satu kewenangannya, yaitu mengadili, memeriksa serta memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi, turut meramaikan wacana pergeseran tentang konsep “Lembaga Negara”.

Konsep tersebut tidak lagi sekedar diambil dari pemisahan/pembagian tiga kekuasaan tradisional ala Trias Politika, yaitu eksekutif oleh lembaga kepresidenan, legislatif oleh lembaga perwakilan rakyat dan yudikatif oleh lembaga kekuasaan kehakiman, melainkan lebih pada nuansa *checks and balances* seperti telah dikemukakan sebelumnya. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip *checks and balances* itupun akhirnya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Konstitusi sebagai awal konstruksi lembaga negara, seiring dengan konsep konstitusionalisme. Konsep tersebut merupakan hal yang signifikan berhubungan dengan makna organisasi dan lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusionalisme adalah suatu gagasan/paham yang menyatakan bahwa suatu konstitusi/undang-undang dasar harus memiliki fungsi khusus yakni membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak-hak warga negara. Konstitusi yg berpaham konstitusionalisme bercirikan bahwa konstitusi itu isinya berisi pembatasan atas kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, serta hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Masa reformasi dan adanya perubahan konstitusi kemudian menjadi hal yang sangat mendasar, yaitu beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi

konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara. Dengan demikian, Perubahan UUD 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Selain pemahaman kelembagaan negara dari teori dan konsep kekuasaan negara oleh organ negara, kelembagaan negara dapat pula dipahami dari teori dan perspektif mengenai organisasi secara umum. Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya sarana-prasarana, data, dan hal-hal yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuannya. Wewenang dan pembagiannya dalam organisasi merupakan pemberian wewenang kepada seseorang dalam posisi tertentu di organisasi.

## 7. Lembaga Perwakilan Rakyat

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kenyataannya sulit untuk dapat mempertahankan demokrasi langsung. Sebagai ganti, lahirlah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, dimana kekuasaan rakyat disalurkan melalui lembaga perwakilan atau sering disebut parlemen<sup>155</sup>. Tugas utama parlemen adalah membuat undang-undang, di samping fungsi lain yang berbeda di berbagai negara. Istilah parlemen dan legislatif memiliki kesamaan nafas terhadap arti yang dimaksudkannya. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat umumnya memiliki tiga fungsi:<sup>114</sup>

- 1). Fungsi pembentukan undang-undang
- 2). Fungsi pengawasan, untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk parlemen
- 3). Fungsi pendidikan politik rakyat, dimana rakyat dapat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya sehingga sadar akan hak dan kewajibannya.

Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan memerintah hanya didapat atas persetujuan rakyat itu sendiri. Namun perwujudan kekuasaan rakyat tidak ternyata pada pemilihan itu sendiri, melainkan kewajiban wakil untuk mengadakan hubungan pertanggungjawaban atas kehendak konstituennya. Mengenai perwakilan ini dapat dipahami lebih lanjut melalui teori-teori perwakilan yang dikenal dengan teori mandat, di samping teori-teori lainnya seperti teori organ,

---

114 Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945," *Tesis Magister*, Universitas Indonesia (2004), hlm. 70.

teori sosiologi, teori hukum objektif, dan lain-lain. Teori mandat yang menyangkut hubungan wakil dan konstituennya dikenal beberapa pengertian:<sup>115</sup>

- a. Teori mandat imperatif, dimana si wakil sudah mendapat instruksi- instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan oleh yang diwakili
- b. Teori mandat bebas, dimana si wakil mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan.
- c. Teori mandat representatif, dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Wakil tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggungjawab pada yang diwakilinya.

Praktik demokrasi dalam masyarakat majemuk mensyaratkan adanya suatu proses pemilihan yang mencerminkan komposisi dari berbagai kepentingan, kelas sosial, rasa tahu golongan di masyarakat. Diperlukan sebuah sistem pemilihan umum yang dapat menjamin kepentingan rakyat, bukan saja yang mayoritas, untuk terwakili secara adil. Menurut *Black's Law Dictionary*, pemilihan umum (*general election*) berarti: 1. *An election that occurs at a regular interval of time (regular election)* 2. *An election for all seats, as contrast with a by-election.* Pemilihan umum sebagai mekanisme penyaluran kekuasaan/kedaulatan rakyat bertujuan untuk: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (2) untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>116</sup>

Penyelenggaraan pemilu setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda-beda memperhatikan serangkaian kondisi dalam negara tersebut. Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan parpol guna menetapkan sistem pemilu yang akan dipakai. Paling tidak menurut Donald L. Horowitz, sistem pemilu harus mempertimbangkan beberapa hal antara lain: (1) Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara; (2) Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih); (3) Memungkinkan pemerintah dapat bertahan; (4) Menghasilkan pemenang mayoritas; (5) Membuat koalisi antaretnis dan antaragama; dan (6) Minoritas dapat duduk di jabatan publik.<sup>117</sup>

Secara umum dikenal dua cara untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan, yaitu: melalui pemilihan organis dan mekanis. Dalam pemilihan organis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa

---

115 Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005), hlm. 11-12.

116 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo, 2005), hlm. 741.

117 Donny Tri Istiqomah, "Pemilihan Umum sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Menuju Pemilihan Umum Demokratis," *Tesis Magister*, Universitas Indonesia (2011), hlm. 42.

persekutuan-persekutuan hidup, baik berdasarkan lapisan sosial, profesi maupun asal atau keturunan, misalnya kelompok tani, guru, pekerja dan lain-lain. Dalam persekutuan ini memiliki hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan sesuai dengan yang diminta oleh konstitusi atau undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan tersebut. Dalam pemilihan mekanis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, dimana satu orang mempunyai satu suara (*one man one vote*). Pada sistem ini biasanya dikenal dua cara, yaitu: sistem perwakilan distrik atau biasa disebut sistem mayoritas (*single member constituency*), dan sistem perwakilan proporsional (*multi member constituency*).<sup>118</sup>

Sistem pemilihan ini sangat berkaitan dengan sifat perwakilan yang mendasari perwakilan tersebut. Lembaga perwakilan yang pesertanya adalah partai politik disebut dengan perwakilan politik (*political representation*). Perwakilan politik tidak bisa mewakili seluruh kepentingan rakyat, sehingga untuk menutupi kelemahan ini dibentuk perwakilan yang berdasarkan pada fungsi atau jabatan atau golongan seseorang yang disebut perwakilan fungsional, atau perwakilan yang dipilih untuk mewakili kepentingan daerah/ regional yang biasa disebut perwakilan daerah/teritorial.<sup>119</sup> Di Indonesia sendiri terdapat beberapa sistem yang digunakan untuk mengisi jabatan yang berbeda. Pengisian jabatan anggota DPR di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 tidak disebutkan secara langsung, melainkan diserahkan kepada UU untuk mengaturnya. Sementara setelah perubahan kedua, jelas disebutkan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.<sup>120</sup>

Mengenai pembentukan DPD, gagasan ini muncul dari kesepakatan untuk mempertahankan unsur Utusan Golongan, namun setiap anggotanya harus dipilih langsung oleh rakyat, lebih lanjut calon anggotanya juga tidak mewakili partai politik tertentu. Valina Singka Subekti mengatakan perlunya penegasan Utusan Daerah sebagai lembaga parlemen yang berdampingan dengan DPR. Maka dari itu, diperlukan pelembagaan Utusan Daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Mengenai mekanisme pengisian jabatannya, dengan lebih jelas sudah dirumuskan pada UUD 1945, bahwa Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, dan anggota dari setiap provinsi jumlahnya sama. Jadi ketentuannya lebih pasti ketimbang ketentuan pemilihan anggota DPR, yaitu sistem pemilihan distrik atau lebih khusus sistem *single non-transferable vote*.

## 8. Struktur Kamar Lembaga Perwakilan

Dalam sejarah perkembangan lembaga perwakilan rakyat, dapat dikelompokkan beberapa sistem dalam pembentukannya, diantaranya adalah sistem unikameral dan sistem bikameral. Adapun keunggulan dan kekurangna

118 *Ibid.*, hlm. 44-45.

119 Safa'at, "Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen...", hlm. 69-70.

120 Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 Amandemen Kedua.



dar kedua sistem ini relatif masih dalam perdebatan. Unikameralisasi berpendapat bahwa sistem dua majelis tidak lagi memenuhi kebutuhan keterwakilan karena anggota-anggota kedua majelis memiliki konstituen yang sama. Sedangkan bikameralisasi berpendapat bahwa sistem dua majelis lebih mewakili banyak kepentingan yang saling tumpang tindih dalam masyarakat majemuk.<sup>121</sup>

Beberapa kecenderungan yang terlihat dalam praktek pemilihan sistem pada negara-negara di dunia adalah negara-negara yang berukuran kecil cenderung mempunyai satu kamar. Hal ini berkaitan dengan keseimbangan kekuatan politik yang lebih mudah diatasi daripada di negara besar. Selain itu negara-negara federal tanpa pengecualian memilih sistem bikameral dengan laasnya struktur konstitusional yang khas. Namun penerapan sistem bikameral kebanyakan dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Misalnya pada negara federal, untuk melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik atau kepentingan golongan-golongan tertentu dari tirani mayoritas. Jadi yang paling penting adalah bahwa sistem parlemen tersebut benar-benar berfungsi menyalurkan aspirasi rakyat dan mengawasi jalannya pemerintahan.<sup>122</sup>

Dua kamar dalam sistem bikameral haruslah dibedakan untuk menghindari pandangan adanya *double representation*. Hal utama yang membedakan adalah pemilihan anggota pada kamar kedua dengan dasar suatu hak suara yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap kamar pertama yang dipilih secara lebih demokratis. Paling tidak ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua yang dikemukakan oleh Arend Lijphart, tiga diantaranya secara khusus penting membedakan signifikansi bikameralisme sebagai institusi. Sementara tiga lainnya membedakan kedua kamar secara kelembagaan.<sup>123</sup>

Sistem parlemen bikameral secara umum dapat dibedakan menjadi *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*. Namun, dalam penelitiannya, Arend Lijphart mendasarkan pembedaan sistem bikameral berdasarkan kekuasaan yang diberikan konstitusi, menjadi tiga: *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism*, dan *soft bicameralism*.<sup>124</sup> Pengklasifikasian tersebut dibuat berdasarkan tiga hal:<sup>125</sup>

- a. Kekuasaan formal yang diberikan konstitusi kepada kedua kamar. Pola yang umum terhadap kedua kamar adalah hubungan subordinatif terhadap kamar pertama. Hal ini sangat terlihat jika ketidaksetujuan kamar kedua terhadap sebuah RUU dapat saja diabaikan oleh kamar pertama.
- b. Metode seleksi dari kedua kamar dalam sistem bikameral. Semua kamar

121 Amir dan Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, hlm. 19-20.

122 *Ibid.*, hlm. 21-23.

123 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah, hlm. 18-19.

124 Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2010), hlm. 20.

125 *Ibid.*, hlm. 23.

kedua cenderung untuk dipilih secara langsung, tetapi anggota dari kamar kedua kebanyakan tidak dipilih secara langsung, bahkan ada yang ditunjuk. Hal ini berpengaruh kepada legitimasi demokratis antara kedua kamar tersebut.

Berdasarkan kriteria tersebut, sistem bikameral dapat dikategorikan bikameral simetris dan asimetris. Kamar yang simetris memiliki kewenangan formal yang setara atau paling tidak perbedaannya sedikit, serta memiliki legitimasi demokrasi. Sedangkan kamar yang asimetris tidak setara dalam hal kewenangan formal dan legitimasi demokrasi. Perbedaan lainnya adalah dalam komposisi anggota, dimana kamar kedua dapat dipilih dengan metode yang berbeda atau dibuat sedemikian untuk memberikan tempat yang lebih kepada minoritas tertentu. Jika terdapat perbedaan komposisi anggota ini, maka kedua kamar tersebut disebut sebagai *incongruent*. Lebih lanjut, klasifikasi Arend Lijphart tersebut adalah sebagai berikut.<sup>126</sup>

- a. *Strong bicameralism: symmetrical and incongruent chambers*
- b. *Medium-strength bicameralism: symmetrical and congruent chambers*
- c. *Medium-strength bicameralism: asymmetrical and incongruent chambers*
- d. *Weak bicameralism: asymmetrical and congruent chambers*

Terkait hal ini, Arend Lijphart menunjukkan hubungan yang sangat erat antara sistem bikameralisme dan model demokrasi yang ada di suatu negara. Dalam bukunya *Patterns of Democracy*, Lijphart mengatakan: “*The pure majoritarian model calls for the concentration of legislative power in a single chamber; the pure consensus model is characterized by a bicameral legislature in which power is divided equally between two differently constituted chambers*”.<sup>127</sup> Walaupun penentuan sistem bikameral dalam suatu negara semestinya didasarkan pada kebutuhan pragmatis negara tersebut, namun sepanjang petunjuk teoretis, pendapat Lijphart inilah yang bisa kita jadikan panduan.

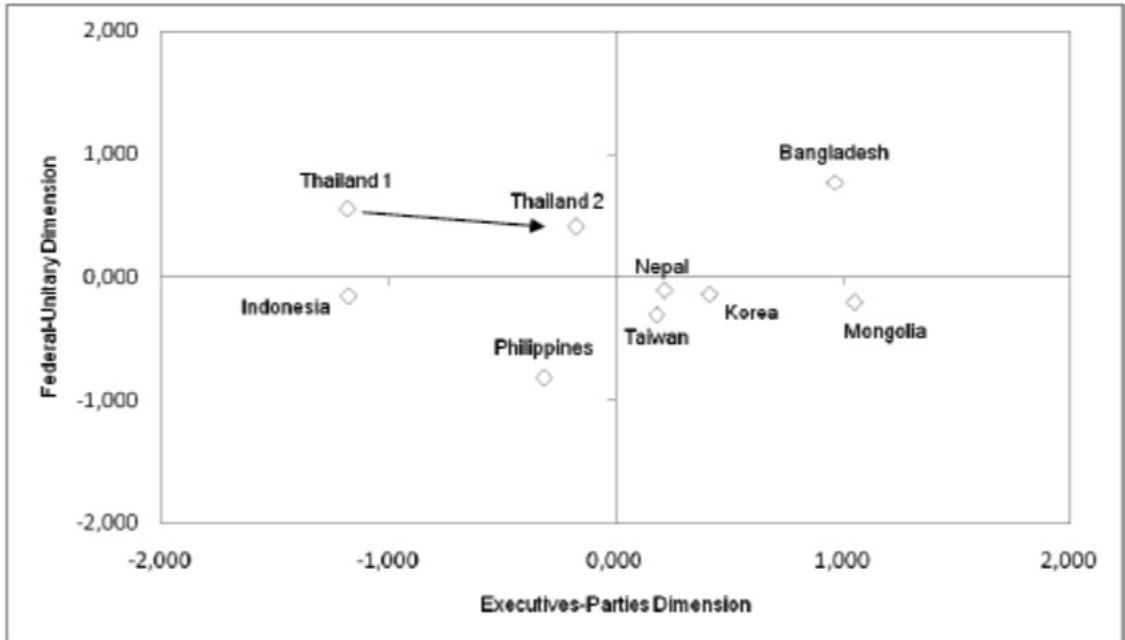
Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, pengklasifikasian model demokrasi menjadi model majoritarian dan model konsensus didasarkan pada dua dimensi; dimensi eksekutif-kepartaian dan dimensi federal-kesatuan. Gagasan dasar dari demokrasi majoritarian adalah bahwa mayoritas yang paling berhak memerintah. Model demokrasi yang dipromosikan Lijphart ini merupakan gambaran dari praktek dan tradisi pemerintahan Inggris yang parlemennya bertemu di *Palace of Westminster*, sehingga nama Demokrasi Majoritarian dipakai secara bergantian dengan Demokrasi Westminster. Sementara dasar pemikiran dari model konsensus adalah bahwa mayoritas tidak boleh dibiarkan menjadi tirani atau diktatur bagi kelompok minoritas Berdasarkan penelitian yang

126 Safa'at, “*Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen...*”, hlm. 86-87.

127 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 187.

dilakukan oleh Aurel Croissant dan Teresa Schächter dari Universitas Heidelberg, Indonesia dan Filipina adalah dua negara yang sangat dominan dengan elemen konsensus pada kedua dimensinya dibanding negara-negara lain di Asia.<sup>128</sup>

Diagram 1. Posisi negara-negara Asia terhadap Matrix demokrasi Lijphart



Sebagai negara yang kaya akan suku, agama, dan golongan, serta ukuran populasi yang begitu besar, sudah semestinya pengambilan keputusan tidak sekedar memerhatikan mayoritas sederhana. Hal yang mana sangat terlihat pada formulasi lembaga legislatif sebelum perubahan UUD NRI 1945. Dengan dilembagakannya DPD sudah memberi harapan yang besar bagi rakyat-rakyat minoritas dan terpinggirkan. Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral). DPD diharapkan dapat meningkatkan akomodasi aspirasi kepentingan daerah. Selain itu, struktur parlemen dua kamar juga diharapkan membentuk proses legislasi yang berdasarkan sistem *double-check*.

Namun kenyataannya, kewenangan DPD terkhusus untuk fungsi legislasi masih dirasa sangat terbatas, bahkan tergantung pada DPR. DPD justru hanya

128 Aurel Croissant dan Teresa Schachter, "Institutional Patterns in the New Democracies of Asia: Forms, Origins and Consequences," *Japanese Journal of Political Science* (2007), hlm. 19.

diberi kewenangan memberi masukan sedangkan yang memutuskan adalah DPR. Bahkan DPR tidak diberikan kewajiban untuk membahas usulan rancangan undang-undang dari DPD. Maka dirasa lebih cocok DPD dikatakan sebagai Dewan Pertimbangan DPR. Bahkan Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa keberadaan DPD lebih sebagai *co-legislator* ketimbang peran sebagai legislator didasarkan pada kenyataan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membuat undang-undang.

Bahkan ada yang mengatakan bahwa sama sekali tidak ada konsep bikameralisme pada Parlemen Indonesia. Dalam hubungannya dengan DPR, sering terjadi miskonsepsi dalam menerapkan konsep bikameralisme sebagai landasan pembentukan DPD. Selama ini dikemukakan bahwa wewenang terbatas dalam fungsi legislasi DPD merupakan implementasi *weak bicameralism*. Namun, kenyataannya konsep bikameralisme sendiri tidak pernah diterapkan di Indonesia karena kewenangan DPD dalam fungsi legislasi sebagai 'kamar kedua' tidak utuh. Ketimpangan kewenangan antara DPD dan DPR sangat jelas terlihat dari rumusan pasal dalam UUD NRI 1945, padahal kedudukan DPR dan DPD pada dasarnya dalam posisi yang sejajar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu, solusi yang bisa diambil adalah penguatan-penguatan tertentu dalam kewenangan DPD terutama dalam fungsi legislasi. Sudah semestinya DPD ikut dalam proses pengambilan keputusan bersama dengan DPR dan DPD terkait RUU yang berhubungan langsung dengan kepentingan daerah.

## **9. Pendirian dan Sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat**

### **a. 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.<sup>129</sup>

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 Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.<sup>130</sup>

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.<sup>131</sup>

## **b. Pasca Kemerdekaan**

Pada tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno membacakan proklamasi kemerdekaan Indonesia. Mulai saat itu pula, Indonesia secara resmi mendeklarasikan dirinya sendiri sebagai sebuah negara. Konsekuensinya, lembaga-lembaga negara pun harus segera dibentuk seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun, sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk, maka untuk menghindari kekosongan hukum dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bertugas untuk membantu presiden dalam menjalankan fungsi-fungsi ketatanegaraan Indonesia. Hal ini merupakan amanah dari pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

Dengan adanya KNIP, maka berdasarkan Maklumat Wakil Presiden

---

129 Samsul Wahidin, “MPR RI dari Masa ke Masa”, Jakarta: Bina Aksara. 1986

130 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202

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

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 berhubung 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.<sup>132</sup>

**c. Masa Konstitusi RIS**

Dari kemerdekaan Indonesia sampai perubahan UUD 1945 menjadi konstitusi RIS pada tahun 1949, lembaga MPR belum juga dibentuk. Pada dasarnya, konstitusi RIS dimaksudkan sebagai konstitusi sementara sampai dirumuskannya konstitusi baru yang bersifat tetap. Adapun berdasarkan Konstitusi RIS, tidak dikenal lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, melainkan Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi). Rumusan ini juga tidak bisa dilepaskan dari latar belakang konstitusi RIS sebagai konstitusi sementara menunggu dirumuskannya konstitusi baru yang bersifat tetap sehingga Konstituante diberi wewenang oleh Konstitusi RIS untuk segera merumuskan konstitusi baru untuk menggantikan Konstitusi RIS ini.

**d. Masa UUDS 1950**

Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan<sup>133</sup>. 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.<sup>134</sup>

**e. Masa Kembali ke UUD Lama**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden

---

132 Ibid.,

133 Ibid.,

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

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-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.<sup>135</sup>

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.<sup>136</sup> 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 golongangolongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.<sup>137</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan, MPRS belum mencerminkan MPR sebagai lembaga tertinggi yang merepresentasikan kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan MPRS pada masa ini hanya berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Ini berarti, bahwa Presiden telah mencampuri bahkan membatasi wewenang MPRS. Ismail Suny menyebutnya sebagai "wewenang yang terbatas", urusan-urusan intern Majelis banyak ditentukan oleh Presiden. Semua pimpinan MPRS dalam praktik adalah diangkat oleh Presiden sendiri. Dari praktik-praktik di atas maka semasa MPRS Orde Lama, Majelis bukan lagi sebagai lembaga negara yang tertinggi, MPRS mempunyai kedudukan di bawah Presiden. Para pimpinan MPRS yang diangkat adalah juga sebagai menteri yang memegang departemen-departemen, ini berarti kekuasaannya jelas berada di bawah Presiden berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian, pada MPRS masa 1960 s.d. 1965 bukanlah Lembaga Tertinggi Negara, tetapi suatu Majelis yang kedudukannya di bawah Presiden.

#### **f. Masa Orde Baru**

Masa ini dimulai pada tahun 1965, ditandai dengan digantikannya Soekarno dengan Soeharto sebagai Kepala Negara berdasarkan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu: Melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian

135 Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR". Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum.

136 Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1977

137 Ibid.,.

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.<sup>138</sup>

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 DPRGR Orde Baru pernah *infunctie*, tidak berfungsi karena beku, selama waktu hampir setahun. Hal ini jika diperhatikan pada saat anggota DPRGR 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 No. XLII/MPRS/1968, tetapi dalam arti materi Majelis itu tidak berfungsi lagi. Walaupun MPRS itu bersifat sementara, akan tetapi pada hakikatnya ia adalah sama dengan MPR yang dimaksudkan UUD 1945 serta menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan UUD 1945.<sup>139</sup>

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 pertanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, padahal MPR berwenang untuk itu.<sup>140</sup> 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

138 Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR". Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum.

139 Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1. 2017

140 Budiman B. Sagala, Tugas Dan Wewenang MPR, Jakarta: Ghalia Indonesia. 1982



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 Negara.<sup>141</sup>

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.<sup>142</sup>

Secara umum, GBHN adalah merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Pengertian GBHN dapat dilihat dalam arti formal dan materil. Dalam arti formal, GBHN adalah merupakan salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan). Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Dalam arti materil, GBHN merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (Sebelum Perubahan). GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Sebab itu, MPR mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.<sup>143</sup>

Pada masa ini, meskipun secara normatif GBHN merupakan kristalisasi harapan rakyat akan arah pembangunan bangsa, namun di Indonesia, kenyataannya dan bahkan seakan-akan menjadi suatu konvensi bahwa yang mengajukan Rancangan GBHN selalu oleh Pemerintah kemudian diajukan kepada MPR. Sedangkan “pekerjaan” MPR hanyalah menyetujui lalu

---

141 Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1. 2017

142 Priyanto, Anang, “Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”.

143 Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1. 2017

menetapkannya dan kemudian diberikan cap MPR.<sup>144</sup>

**g. Masa Reformasi**

Pada awal reformasi sebelum disahkannya amandemen UUD 1945, anggota MPR merupakan MPR hasil pemilihan umum pada tahun 1999. MPR juga masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR.<sup>145</sup>

**h. MPR Saat Ini (Pasca Amandemen UUD 1945)**

Reformasi merupakan salah satu momentum yang paling banyak memberikan pengaruh kepada perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, tidak terkecuali MPR yang dari awal kemerdekaan merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam menentukan arah pembangunan negara di segala sektornya. Adapun latar belakang amandemen UUD 1945 ialah sebagai tindak lanjut dari amanat reformasi yakni bahwa tidak boleh ada lembaga negara yang memiliki kedudukan paling tinggi dari lembaga negara lainnya karena praktik tersebut selama masa orde baru telah terbukti sangat rawan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Setelah adanya perubahan UUD 1945 dengan ditetapkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) melalui Perubahan Kedua UUD 1945 resmi menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme hubungan '*checks and balances*' yang lebih fungsional<sup>146</sup>. Melalui pengaturan ini, MPR kehilangan sebagian fungsi dan wewenangnya, kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, namun merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, BPK, MA, MK, dan KY, sebagaimana terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 10 UU tersebut menyatakan bahwa, MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI Pasal 2 Ketetapan

---

144 *ibid.*,

145 Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR". Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum.

146 Jimly Asshiddiqie. "Reformasi Hukum dan Konstitusi Mewujudkan Cita Negara Hukum," Pidato Ilmiah Milad Ke-44 Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta,

MPR RI Nomor II.MPR/1999 yang semula berbunyi: "Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat." Diubah menjadi selengkapnya berbunyi: "Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>147</sup>

Dengan perubahan ini, MPR pun secara konstitusional tidak lagi berwenang mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam bentuk TAP MPR, meskipun ada beberapa TAP MPR yang belum dicabut dan masih berlaku serta mendapat pengakuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, wewenang MPR hanya terbatas pada mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya berdasarkan ketentuan dalam UUD.<sup>148</sup> Selain itu, keanggotaan MPR juga berubah menjadi terdiri atas anggota DPR dan DPD. Selain wewenang konstitutif, MPR juga memiliki tugas untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, TAP MPR, dan Bhinneka Tunggal Ika sekaligus mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan penerapan UUD 1945.

## 10. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam UUD NRI 1945 di samping lembaga-lembaga negara lain. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan "kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Lebih lanjut, dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa MPR merupakan penyelenggara negara tertinggi sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi (*idie gezamte staatgewalt liege allein bei dar Majelis*).<sup>149</sup> MPR merupakan *body of persons in the state over individuals or associations of individuals with in the area its jurisdiction* yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*vertretungs organ des Willens des Staats*). Sehingga, MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>150</sup>

James Bryce dalam bukunya yang berjudul *Studeis in History and*

---

147 Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1. 2017

148 Pasal 3 Undang-Undang Dasar setelah amandemen

149 Kalingga, *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar*, diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> pada 20 Juni 2018.

150 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm.67.

*Yurisprudence* pernah mengatakan bahwa, “*It is well to begin by distinguishing the senses in which the word sovereignty is used. In the ordinary popular sense it means supremacy, the right to the mand obedience. Although the idea of actual power is not absent, the prominent idea is that of some sort of title to exercise control.*” Apabila pengertian kedaulatan tersebut kita hubungkan dengan rumusan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR mengandung arti bahwa terdapat suatu kekuasaan serta hak. MPR sebagai lembaga negara tertinggi dapat meminta agar peraturan-peraturan yang telah MPR tetapkan untuk dipatuhi dan dijalankan dengan baik. Oleh karena itu, UUD 1945 sebelum amandemen memberikan beberapa kekuasaan kepada MPR seperti menetapkan Undang-Undang Dasar, mengubah Undang-Undang Dasar, memilih dan mengangkat Presiden serta Wakil Presiden, hingga menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).<sup>151</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dapat dilihat dalam Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, yakni:

- 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal tersebut diatur dalam Pasal 3 UUD 1945;
- 2). Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945;
- 3). Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya dengan dihadiri 2/3 dari jumlah anggota MPR dan harus disetujui sekurang-kurangnya oleh 2/3 daripada jumlah anggota MPR yang hadir. Hal ini diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

Dalam perkembangan selanjutnya, perubahan UUD 1945 menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terkait hubungan dan hierarki lembaga-lembaga negara. UUD NRI 1945 menghasilkan kedudukan sejajar antar seluruh lembaga negara. UUD NRI 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Karena perubahan ini, UUD NRI 1945 tidak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi, namun sebagai lembaga tinggi negara. Begitu pula dalam hubungan dengan pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki kewenangan memilih presiden dan wakil presiden. Pakar hukum tata negara, I Dewa Gede Atmadja, memandang bahwa rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang baru menjadikan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, namun sama seperti lembaga negara lainnya yang wewenangnya ditetapkan limitatif dalam Pasal 3, Pasal 6A, Pasal 8, dan Pasal 37

---

151 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hlm.71.

UUD 1945 sekaligus menggeser supremasi MPR ke supremasi UUD.

Selain itu, UUD NRI 1945 juga telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui amandemen Pasal 3. Pasal 3 UUD NRI 1945 (setelah amandemen) secara eksplisit menentukan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Maka, kewenangan MPR menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar NRI 1945 **setelah amandemen** adalah:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Selain itu, kewenangan MPR juga diatur dalam tataran undang-undang sebagai pelaksana lebih lanjut daripada konstitusi Indonesia. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) menyebutkan bahwa MPR berwenang:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 3). Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 4). Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5). Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6). Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara

terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Jika membandingkan kewenangan yang dimiliki MPR sebelum dan setelah amandemen UUD NRI 1945, terlihat bahwa terjadi reduksi kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Kewenangan yang dihapuskan adalah terkait penetapan GBHN yang berimplikasi pada kewenangan MPR dalam mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Hal tersebut merupakan suatu implikasi dari kesepakatan untuk melakukan pemurnian atau purifikasi terhadap sistem presidensial di Indonesia. Kesepakatan dasar dari Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR berkaitan dengan perubahan UUD 1945 saat itu adalah:<sup>152</sup>

- 1). Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3). Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
- 4). Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-pasal (Batang Tubuh);
- 5). Melakukan perubahan dengan cara adendum.

*Status quo* saat ini, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah:

#### a. Mengubah Undang-Undang Dasar

Istilah konstitusi berasal dari Bahasa Latin "*constitution*" yang berasal dari kata "*jus*" atau "*ius*" berarti hukum atau prinsip.<sup>153</sup> Selain itu, konstitusi juga berasal dari Bahasa Perancis, yakni "*constituer*" yang berarti membentuk. Sedangkan, istilah Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan terjemahan Bahasa Belanda, yakni "*Grondwet*". Kata "*wet*" jika diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia memiliki arti "undang-undang" dan "*grond*" berarti tanah atau dasar.<sup>154</sup> Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian konstitusi adalah hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara dalam menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta cara dari pengujiannya.<sup>155</sup>

Konstitusi-konstitusi antar negara memiliki banyak ragam dan bentuk terkait dengan pandangan negara terhadap sebuah konstitusi. Klasifikasi

---

152 Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS RI* (Depok: Djokoetono Research Center FHUI, 2011), hlm.108.

153 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2005), hlm.1.

154 Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet.IV (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm.7.

155 Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary, Eighth Edition* (United States of America, 2004), hlm.35.

konstitusi menurut K.C. Wheare,<sup>156</sup> terdiri dari konstitusi tertulis (*written constitution*) dijabarkan sebagai suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal dan konstitusi bukan tertulis (*no written constitution*) ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal.<sup>157</sup>

Sedangkan menurut sifatnya, konstitusi dapat klasifikasikan menjadi dua, yakni konstitusi fleksibel, yaitu konstitusi yang dapat diubah tanpa prosedur khusus dan konstitusi kaku, yaitu konstitusi yang mensyaratkan prosedur khusus untuk mengubahnya.<sup>158</sup> Selain hal-hal tersebut, konstitusi sebagai sebuah dokumen formal mengandung beberapa substansi:<sup>159</sup> a) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; b) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; c) Suatu keinginan (kehendak), dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin; dan d) Tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.

Sistem ketatanegaraan mengalami perkembangan yang pesat terutama pada negara yang menerapkan sistem demokrasi. Banyak negara menuangkan sistem ketatanegaraannya dalam sebuah konstitusi sebagai aturan dasar negara. Ketika aturan dasar negara tidak lagi sesuai dengan kehendak rakyat dan perkembangan zaman, maka konstitusi tersebut layak untuk dilakukan perbaikan baik secara mengganti sebagian maupun mengganti secara keseluruhan.

Indonesia sejatinya pernah melakukan perubahan konstitusi baik secara keseluruhan maupun sebatas memperbaiki sebagian ketentuan yang ada dalam konstitusi.<sup>160</sup> Pada awalnya, UUD 1945 yang merupakan produk dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang disahkan dan ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan konstitusi sementara. Hal tersebut tergambar dalam pidato Soekarno tertanggal 18 Agustus 1945 yang menjelaskan bahwa UUD 1945 yang dibuat saat ini masih bersifat sementara. Apabila keadaan negara telah dalam suasana tenteram, maka akan ada lembaga MPR yang membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna.<sup>161</sup>

Selanjutnya, pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, dibentuk sebuah lembaga yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yakni

---

156 K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerjemah Muhammad Hardani, Cet.II (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm.23-50.

157 Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm.26.

158 Khoirul Anam, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi* (Yogyakarta: Inti Media, 2011) hlm.136.

159 Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya* (Bandung: UNPAD Press, 2002), hlm.3.

160 Jajang Indra Fadila, *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.I, No.1, Juni 2014, hlm.134.

161 Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm.410.

lembaga Konstituante. Lembaga ini memiliki tugas untuk menyusun konstitusi baru untuk menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Kewenangannya dalam menyusun konstitusi baru tersebut dilaksanakan bersama dengan pemerintah.<sup>162</sup> Dalam jangka waktu kurang lebih dua setengah tahun, Konstituante sudah menghasilkan banyak konstitusi, kecuali materi kesepakatan mengenai dasar negara dari para anggota Konstituante. Kegagalan dalam menentukan dasar negara mendorong pemerintah masa itu melalui Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang memerintahkan untuk membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945.

Setelah gagalnya Konstituante dan pergantian kekuasaan kepada Presiden Soeharto, tidak ada lagi upaya perubahan konstitusi. Kekuasaan dalam pemerintahan menjadi lebih otoriter dan tidak terawasi. Tidak ada pelaksanaan prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Keadaan pemerintahan yang tidak demokratis menimbulkan gejolak dari setiap rakyat untuk menuntut pemerintahan yang lebih baik. Salah satu upayanya adalah dengan reformasi konstitusi. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan sistem *check and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.<sup>163</sup>

Melihat kondisi tersebut, permasalahan yang ada adalah apa yang terjadi apabila konstitusi sudah tidak sesuai dengan kehendak rakyat. Tentunya harus ada perubahan atau bahkan pergantian terhadap konstitusi negara tersebut. Secara umum, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang terkait sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, yaitu:

*Pertama*, sistem *renewal*. Sistem tersebut merupakan sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Sistem ini menghendaki bahwa apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Diantara negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman, dan Perancis.<sup>164</sup> Sistem *renewal* mensyaratkan apabila sebuah konstitusi mengalami pembaharuan, maka pembaharuan tersebut dilakukan secara keseluruhan dan hasilnya berupa konstitusi yang baru diberlakukan secara menyeluruh tanpa tercampur dengan konstitusi yang lama.

*Kedua*, sistem *amandement* dianut oleh negara-negara Anglo Saxon. Sistem ini menghendaki bahwa apabila suatu konstitusi diubah

---

162 T.A Legowo, dkk, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia* (Jakarta: Formappi, 2005), hlm.200.

163 Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004), hlm.3.

164 Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm.67



(diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.<sup>165</sup> Indonesia merupakan negara yang melakukan perubahan konstitusi dengan sistem *amandement*. *Amandement* dilakukan dalam empat tahap yang dimulai dari tahun 1999 sampai tahun 2002.

Selanjutnya, George Jellinek membedakan dua jalur perubahan konstitusi, yaitu: a) *Verfassungs-anderung*, yaitu cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi; dan b) *Verfassungs-wandelung*, yaitu cara perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti revolusi, kudeta, dan konvensi.<sup>166</sup>

Sementara menurut C.F. Strong,<sup>167</sup> 4 (empat) macam prosedur perubahan konstitusi, yaitu: a) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu; b) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suara referendum; c) Perubahan konstitusi yang berlaku pada negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian; d) Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, ada empat macam Undang-Undang yang pernah berlaku, yaitu :

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

Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik yang baru ini belum mempunyai undang-undang dasar. Sehari kemudian, yakni pada tanggal 18 Agustus 1945, Rancangan Undang-Undang disahkan oleh PPKI sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia setelah mengalami beberapa proses.

**2). Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950 (Penetapan konstitusi RIS)**

Perjalanan negara baru Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Jawa Timur, dan sebagainya. Sejalan dengan usaha Belanda

---

165 Tim Kajian Unibraw, *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm.6.

166 Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.66.

167 C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern (Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia)*, hlm.213-215.

tersebut maka terjadilah agresi Belanda 1 pada tahun 1947 dan agresi 2 pada tahun 1948. Dan ini mengakibatkan diadakannya KMB yang melahirkan negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu, hanya berlaku untuk negara Republik Indonesia Serikat saja.

3). **Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959** (Penetapan UUDS 1950)

Periode federal dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara. Sesungguhnya, Bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 telah menghendaki sifat kesatuan. Maka, negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan wibawa dari pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang. Akhirnya, dicapai kata sepakat untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan, diperlukan suatu undang-undang dasar yang baru. Atas keperluan tersebut, dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu rancangan undang-undang dasar yang kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 dan berlakulah undang-undang dasar baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

4). **Periode 5 Juli 1959 – sekarang** (Penetapan berlakunya kembali UUD 1945)

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berlakulah kembali Undang-Undang Dasar 1945. Terjadi juga perubahan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama pada masa 1959-1965 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru. Perubahan itu dilakukan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

Sebelum terbentuknya MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, ada dua badan yang mengisi peran MPR, yaitu Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan Konstituante. KNIP dibentuk oleh PPKI dalam rentang waktu antara tanggal 19 sampai 23 Agustus 1945. Penegasan tentang KNIP dibahas dalam rapat persiapan PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang melahirkan kesepakatan sebagai berikut:<sup>168</sup>

5). Menetapkan UUD Negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945;

6). Memilih Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia dan Mohammad

---

168 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm.197.

Hatta sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia;

- 7). Menetapkan bahwa pekerjaan Presiden untuk sementara dibantu oleh sebuah Komite Nasional.

Kewenangan KNIP didasari pada perubahan terhadap pasal IV aturan peralihan UUD 1945. Perubahan ini dilakukan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Republik Indonesia No.X (dibaca eks), yang menetapkan:<sup>169</sup>

- 8). Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan GBHN;
- 9). Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepada komite nasional pusat.

Konstituante adalah lembaga yang ditujukan untuk menyusun UUD bersifat tetap sebagai pengganti UUD sebelumnya. Keberadaan Konstituante dapat dianggap sebagai sebuah komisi konstitusi, yang secara kekhususannya hanya memiliki kewenangan yang berkaitan dengan konstitusi. Kewenangan Konstituante adalah menetapkan UUD bersama dengan pemerintah. Patut diketahui bahwa tujuan utama dari pembentukan Konstituante adalah untuk membuat UUD atau konstitusi baru sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Alasannya adalah karena sejak awal kemerdekaan Indonesia, konstitusi yang digunakan masih bersifat sementara. Namun, usaha yang dilakukan oleh konstituante untuk membentuk UUD baru dapat disebut gagal, karena lembaga ini tidak merampungkan tugasnya sampai UUD yang disusunnya ditetapkan oleh MPR.

Kegagalan konstituante salah satunya terkait dengan bahasan mengenai dasar negara. Dasar negara merupakan bagian dari pembahasan Konstituante yang tidak menghasilkan titik temu. Satu pihak menghendaki dasar negara Pancasila yang terkait dengan agama (syariat Islam) sebagai mana telah dirumuskan dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945,<sup>170</sup> dan pihak lain menghendaki Pancasila sebagai dasar negara tanpa ada perkataan agama (syariat Islam).<sup>171</sup>

Seiring dengan kegagalan Konstituante dalam menyusun konstitusi baru, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengucapkan dekritnya yang dituangkan dalam jubah hukum Keputusan Presiden yang biasa dikenal dengan sebutan Dekrit Presiden 5 Juli 1959<sup>172</sup> yang menetapkan

169 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.154.

170 Umar Basalim, *Pro Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*, Cet.1 (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2002), hlm.75.

171 Jajang Indra Fadila, *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, hlm 141.

172 Lihat Keputusan presiden Nomor 150 Tahun 1959 mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, Lembaran Negara Tahun 1959, Nomor 75.

pembubaran Konstituante, berlaku kembali UUD 1945, dan pembentukan MPRS. Dengan ditetapkannya Dekrit Presiden maka UUD 1945 berlaku kembali menjadi konstitusi Republik Indonesia.<sup>173</sup>

Ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen memang tidak mengatur jelas mengenai pembagian kekuasaan antar lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. UUD 1945 secara historis memang telah diatur oleh para pendiri negara sebagai konstitusi yang bersifat sementara dan ditetapkan dalam suasana tergesa-gesa. Guna mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan, maka periode amandemen UUD 1945 telah dilaksanakan pada tahun 1999-2002 oleh MPR. Proses amandemen yang dilakukan oleh MPR menghasilkan ketentuan baru yang menegaskan mengenai kewenangan MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.<sup>174</sup>

Ketentuan mengenai kewenangan MPR untuk mengubah UUD sendiri baru disahkan pada sidang perubahan UUD yang ketiga. Meskipun begitu, pembahasan ketentuan tersebut telah dilaksanakan pada sidang perubahan pertama sampai dengan ketiga.<sup>175</sup> Perubahan pertama ditutup dengan munculnya beberapa alternatif pasal mengenai kewenangan MPR untuk mengubah UUD. Alternatif pertama adalah tetap pada isi pasal yang sama dalam pasal 3 UUD 1945 yaitu MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD dan GBHN. Alternatif kedua menyatakan bahwa perlu ada pemisahan antara tugas dan kewenangan, dimana menetapkan UUD merupakan tugas MPR, sementara mengubah UUD merupakan kewenangan MPR. Sementara, alternatif ketiga justru dalam hal tugas dan kewenangan MPR, mengubah dan menetapkan UUD dihapuskan dari pasal 3.

Pembahasan mengenai kewenangan MPR untuk mengubah UUD dilakukan secara berkelanjutan dalam sidang perubahan kedua UUD 1945. Pembicaraan kali ini berkaitan dengan bentuk penegasan kewenangan MPR. Kewenangan yang diperbincangkan dalam sidang perubahan kedua ini adalah mengenai kewenangan yang sudah tertera dalam pasal 3, pasal 6 ayat (2), dan pasal 37 UUD 1945.<sup>176</sup> Penegasan secara historis mengenai kewenangan MPR untuk mengubah UUD disampaikan oleh Prof. Dr. Sri Soemantri Martosuwignyo, S.H, yaitu:

*“Kewenangan MPR yang diberikan oleh pendiri negara adalah menetapkan UUD, mengubah UUD, memilih Presiden dan Wakil*

---

173 Jajang Indra Fadila, *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia, Jurnal Cita Hukum*, hlm.141.

174 Jajang Indra Fadila, *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia, Jurnal Cita Hukum*, hlm.136.

175 Jajang Indra Fadila, *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia, Jurnal Cita Hukum*, hlm.142.

176 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Sidang Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000, Buku I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.107-108.

*Presiden serta menetapkan GBHN. Dalam ketetapan MPR dibedakan antara tugas dan wewenang. Tugas majelis itu ada tiga, sedangkan wewenangnya hanya satu yaitu mengubah UUD. Disinilah kekuasaan mendasar yang diberikan kepada majelis.<sup>177</sup>*

Kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, dimana sebelumnya kekuasaan tersebut diwakilkan kepada MPR. Maka analoginya adalah hak rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan berhak pula mengubah UUD telah diwakilkan kepada MPR. Di Indonesia, MPR direncanakan sebagai lembaga yang akan membuat UUD. Jelas bahwa kewenangan untuk merubah UUD baik dalam konteks merubah maupun mengganti merupakan kewenangan dasar yang dimiliki oleh MPR. Sebagai penutup hasil sidang perubahan kedua ini menentukan bahwa Ketentuan pasal 3 UUD 1945 mengenai kewenangan MPR untuk merubah UUD dalam rapat pembahasan perubahan kedua UUD ini masih termasuk dalam rumusan dalam matriks yang akan dibahas pada perubahan ketiga UUD 1945 selanjutnya.

Sidang perubahan ketiga memberikan sebuah warna tersendiri dalam hal menampung aspirasi, sebagai pelengkap dari beberapa kegiatan yang dilakukan guna menyempurnakan ketentuan tentang MPR berwenang mengubah UUD, maka dilakukan diskusi dengan menjadikan Tim Ahli sebagai sumber utama. Tim Ahli menghendaki bahwa dalam melakukan perubahan UUD harus ada partisipasi rakyat. Karena bagaimanapun Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat yang menghendaki bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Secara otomatis guna memperbaharui hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan rakyat seperti UUD, maka diperlukan partisipasi rakyat secara nyata. Selanjutnya, masih dari anggota Tim Ahli yaitu Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa kewenangan MPR sebagai forum yang merupakan *joint session* antara DPR dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), berwenang untuk menetapkan perubahan UUD.<sup>178</sup>

Maka, dihasilkan sebuah kesepakatan tentang kewenangan MPR untuk mengubah UUD. Kesepakatan tersebut kemudian dituangkan dalam ketentuan pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.” Ketentuan tersebut menjadi sebuah penguatan dan penegasan bahwa kewenangan mengubah UUD adalah oleh MPR seperti yang telah dicita-citakan para pendiri bangsa sejak masa persiapan kemerdekaan Indonesia.

---

177 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Sidang Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000, Buku I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm.250-251.

178 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Sidang Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001*, hlm.348.

Prosedur perubahan Undang-Undang Dasar sendiri sejatinya telah diatur dalam konstitusi Indonesia, yakni UUD NRI 1945. Berdasarkan Pasal 37 UUD NRI 1945, maka dalam menjalankan kewenangan untuk mengubah konstitusi, MPR wajib memenuhi ketentuan berikut:

**Pertama**, 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.

**Kedua**, Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

**Ketiga**, Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

**Keempat**, 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. Selain itu, UUD NRI 1945 telah menegaskan dan mengatur bahwa Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Maka, meskipun MPR diberikan kewenangan menjadi lembaga yang dapat mengubah isi dan pasal-pasal dari konstitusi Indonesia, namun kewenangan tersebut dibatasi, yakni tidak termasuk kewenangan mengubah bentuk kenegaraan.<sup>179</sup> Bentuk negara Indonesia akan tetap dipertahankan dalam bentuk kesatuan, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

## b. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Setelah negara Indonesia merdeka, lahirlah konsep GBHN di dalam UUD 1945. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi dokumen strategis pada masa Orde Baru yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen.<sup>180</sup> Dokumen itu dianggap sebagai cerminan kehendak rakyat dalam rangka menjalankan Pancasila dan UUD 1945 dengan benar. Saat itu, GBHN menjadi terjemahan dari nilai-nilai yang ada pada Pancasila dan UUD 1945 (pra-amandemen) yang kemudian digunakan sebagai panduan bagi pemerintah Indonesia, baik pusat dan

179 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, UUD NRI 1945, Pasal 37 ayat (5).

180 Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen menyebutkan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)."

daerah, dalam melaksanakan pembangunan melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya. GBHN juga menjadi simbol kewenangan besar yang dimiliki oleh MPR sebagai lembaga tertinggi, sesuai yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945.<sup>181</sup>

Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan Indonesia sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 Undang Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945).<sup>182</sup> Produk hukum ini pun tidak terlepas dari posisi MPR dalam konstitusi kita waktu itu. Sebagaimana diketahui, sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Lalu, dalam Penjelasan UUD 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi (*die gezamte staatgewalt liegi allein bei der Majelis*).<sup>183</sup> Oleh karena itu, UUD 1945 telah menetapkan *sovereignty* atau *sesuatu yang tertinggi dalam negara* Indonesia adalah rakyat (*volkssoeveriniteit*).<sup>184</sup> Lalu, MPR sebagai *body of persons in the state over individuals or associations of individuals with in the area its jurisdiction* merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*vertretungs organ des Willens des Staats*).<sup>185</sup> Sehingga, MPR adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat.

James Bryce dalam bukunya yang berjudul *Studeis in History and Yurisprudence* pernah mengatakan bahwa, “*It is well to begin by distinguishing the senses ini which the word sovereignty is need. In the ordinary popular sense it means supremacy, the right to the mand obedience. Although the idea of actual power is not absent, the prominent idea is that of some sort of title to exercise control.*” Apabila pengertian kedaulatan tersebut kita hubungkan dengan rumusan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR mengandung arti bahwa adanya kekuasaan serta hak. MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi dapat meminta dipatuhinya dan dijalankannya peraturan-peraturan yang ditetapkan. Oleh karena itulah, UUD 1945 memberikan beberapa kekuasaan kepada MPR seperti menetapkan Undang-Undang Dasar, mengubah Undang-Undang Dasar, memilih dan mengangkat Presiden serta Wakil Presiden, hingga menetapkan Garis- Garis Besar Haluan Negara.

Pada era reformasi, tepatnya melalui amandemen ketiga UUD 1945,

181 Fajri, *GBHN: Dari Arah Pembangunan Hingga Simbol Lembaga Tertinggi*, diakses dari <https://www.selasar.com/jurnal/32487/GBHN-Dari-Arah-Pembangunan-Hingga-Simbol-Lembaga-Tertinggi> pada 20 Juni 2018.

182 Muharsono, “Pentingnya GBHN,” *Publiciana* 8 (2015), hlm. 198.

183 Kalingga, “Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Ke Dalam Undang-Undang Dasar”, diakses melalui <http://kantorkukumkalingga.com/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> diakses 20 Juni 2018.

184 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasaa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67.

185 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasaa Ini*, hlm.54.

Pasal 3 UUD 1945 mengalami perubahan. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Perubahan itu bukan tanpa maksud. Hal tersebut merupakan jawaban dan implikasi keputusan untuk memperkuat sistem presidensial dan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia. Kesepakatan dasar dari Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR berkaitan dengan perubahan UUD 1945 waktu itu, yakni:<sup>186</sup>

- 1). Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3). Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
- 4). Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-pasal (Batang Tubuh);
- 5). Melakukan perubahan dengan cara adendum.

#### **Sejarah perjalanan GBHN:**

- 1). Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949

Periode ini adalah sejak disahkannya UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sampai dengan pengakuan kemerdekaan Republik Indonesia oleh Belanda. Dengan perubahan bentuk negara Republik Indonesia menjadi Negara Indonesia Serikat, digunakan konstitusi RIS. Dalam kurun waktu ini belum dihasilkan GBHN. Salah satu sebabnya adalah karena situasi dan kondisi saat ini menuntut pencurahan perhatian dan upaya terhadap perjuangan dalam rangka mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, dari bekas penjajah Belanda, yang dengan segala kekuatannya ingin menjajah kembali Indonesia. Tetapi, pemberian kewenangan pembentukan GBHN pada lembaga legislatif telah dibahas dalam masa ini. Wakil Presiden pada 16 Oktober 1945 mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang isinya memutuskan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut GBHN. Selanjutnya keluar Maklumat Pemerintah RI 1 November 1945, yang telah disetujui oleh Badan Pekerja KNIP, merupakan haluan politik Pemerintah yang diumumkan melalui *Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7* tanggal 15 Februari 1946. Maklumat ini dapat dipandang sebagai haluan negara yang merupakan bagian dari GBHN.

---

186 Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI*, (Depok: Djokoetono Research Center FHUI. 2011), hlm. 108.



2). Periode 1959 – 1966

Periode ini adalah periode Demokrasi Terpimpin atau masa Orde Lama. Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden membubarkan Dewan Konstituante yang gagal menghasilkan undang-undang dasar dan tidak mungkin lagi melanjutkan tugasnya, bersamaan dengan itu Presiden menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi bangsa Indonesia dan UUDS 1950 tidak berlaku lagi.

Kemudian, dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, Presiden membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan-utusan daerah, serta wakil dari golongan-golongan masyarakat. MPR(S) ini mengadakan sidangnya yang pertama pada 10 November 1960 di Bandung. Dalam sidang umumnya yang pertama ini, MPR(S) menghasilkan keputusan-keputusan yang berbentuk ketetapan MPR(S), yaitu:

- a. Ketetapan MPR(S) Nomor 1/MPRS/1960, yang menetapkan Manifesto Politik Republik Indonesia, yaitu perincian dari pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959, sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- b. Ketetapan MPR(S) Nomor II/MPRS/1960, tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969.

Kemudian, pada tahun 1965, MPR kembali bersidang dan mengambil keputusan-keputusan untuk menetapkan beberapa pidato Presiden yang dianggapnya penting, seperti “Berdikari” (Berdiri Di Atas Kaki Sendiri), “Banting Stir”, “Gesuri” (Genta Suara Revolusi), “Tavip” (Tahun Vivere Pericoloso), “The Fifth Freedom is Our Weapon”, dan “The Era of Confrontation” sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan dari pemerintahan. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa dalam era ini GBHN yang dimaksud dalam UUD 1945, dalam pelaksanaannya diartikan sebagai Garis-garis Besar Haluan Politik yang dipisahkan dengan Garis-garis Besar Haluan (GBH) Pembangunan serta diberikan pedoman-pedoman pelaksanaan dari GBH Politik maupun GBH Pembangunan, yang ketiga-ketiganya itu ditetapkan dengan bentuk Ketetapan MPR(S), sedangkan materinya sebagian besar terdiri dari pidato-pidato Presiden.

3). Periode 1966 – 1998

Masa ini adalah masa orde baru. Pada masa ini, perencanaan pembangunan mengalami kemajuan pesat. Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) ditugasi untuk membuat

perencanaan pemulihan ekonomi yang tertuang dalam dokumen perencanaan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).<sup>187</sup> Orde Baru menggunakan instrumen GBHN sebagai alat untuk menentukan arah pembangunan nasional sekaligus menjalankan amanat Pasal 3 UUD 1945. GBHN dapat dikatakan menjadi jembatan antara ketentuan Pancasila dan UUD 1945 sekaligus rencana pembangunan itu sendiri. Peran Presiden Soeharto sangat dominan dalam menentukan arah GBHN yang kemudian disahkan oleh MPR dalam bentuk Ketetapan. GBHN pertama pada masa Orde Baru ditetapkan pada 1973 dan berlaku untuk periode 1973-1978.

GBHN itu ditetapkan oleh MPR hasil Pemilu 3 Juli 1971. Uniknyanya, ada rencana pembangunan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu sebelum penetapan GBHN pertama ini, yaitu Pembangunan Lima Tahun (Pelita I) yang dimulai pada 1969. Namun praktik selanjutnya, Pelita selalu dibentuk setelah ditetapkan GBHN oleh MPR. Selanjutnya GBHN yang ditetapkan melalui TAP MPR adalah GBHN 1978-1983, GBHN 1983-1988, dan GBHN 1993-1998.<sup>188</sup> Kesemua GBHN pada zaman orde baru mengarahkan pembangunan pada upaya meningkatkan kemakmuran rakyat yang makin merata.<sup>189</sup>

#### 4). Periode 1998 – sekarang

Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi menetapkan GBHN. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam kampanyenya memiliki program yang ditawarkan langsung kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang, maka program itu menjadi program pemerintah selama 5 (lima) tahun.<sup>190</sup> Namun, program-program perencanaan pembangunan tersebut harus dilakukan berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang ditandatangani di penghujung pemerintahan Megawati Soekarnoputri.<sup>191</sup> UU Nomor 25 Tahun 2004 ini mengatur bahwa kepada Presiden dan Wakil Presiden diberikan tugas menyusun arah dan Strategi Pembangunan Nasional selama 5 tahun dalam Rencana

187 Anan Bahrul Khoir, "Pembangunan di Indonesia pada Masa OrdeBaru," diakses melalui [https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan\\_di\\_Indonesia\\_pada\\_masa\\_Orde\\_Baru](https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru) diakses pada 20 Juni 2018.

188 Fajri Nursyamsi, "GBHN: Dari Arah Pembangunan Hingga Simbol Lembaga Tertinggi", diakses melalui <https://www.selasar.com/politik/gbhn-dari-arrah-pembangunan-hingga-simbol-lembaga-tertinggi> pada 20 Juni 2018.

189 Edy Suandi Hamid, "Ekonomi Indonesia Menyongsong Abad ke-21: Beberapa Pemikiran untuk Penyusunan GBHN 1998," *Jurnal UNISIA* 33 (1997), hlm. 40.

190 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Permasalahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), hlm. 75.

191 Siti Marwijah dan Nunuk Nuswardani, "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia," *Rechtidee Jurnal Hukum* 9 (Juni 2014), hlm. 90.

Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presidensial yang berpedoman pada cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Hal ini juga selaras dengan salah satu persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden menurut Pasal 15 huruf e UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.<sup>192</sup> UU Nomor 25 Tahun 2014 itu kemudian menjadi landasan bagi Presiden selanjutnya, Susilo Bambang Yudhoyono, untuk memformulasi dan mengaplikasikan perencanaan pembangunan. UU itu masih berlaku sampai saat ini, di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo.

Istilah GBHN pun saat ini tidak lagi dipakai sebagai acuan pembangunan dan digantikan dengan Rencana Pembangunan Nasional yang diatur secara komprehensif dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.<sup>193</sup> Dokumen perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Undang-Undang ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Menurut undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana pembangunan ini memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

**c. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;**

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar NRI 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

---

192 Anan Bahrul Khoir, "Pembangunan di Indonesia pada Masa Orde Baru," [https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan\\_di\\_Indonesia\\_pada\\_masa\\_Orde\\_Baru](https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru) diakses pada 20 Juni 2018.

193 Tri Wahono, "Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?," diakses melalui <http://nasional.kompas.com/read/2016/02/02/21480091/Ada.Apa.di.Balik.Wacana.Menghidupkan.Ke.mbalib.GBHN> diakses 20 Juni 2018.

Selain itu, kewenangan MPR juga diatur dalam tataran undang-undang sebagai pelaksana lebih lanjut daripada konstitusi Indonesia, UUD NRI 1945. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) menyebutkan bahwa MPR berwenang:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 3). Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 4). Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5). Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6). Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Perubahan kedudukan MPR ternyata disertai dengan perubahan kekuasaan yang dimiliki. Ada 2 (dua) kekuasaan MPR yang dihilangkan, yakni kekuasaan untuk menetapkan GBHN dan kuasa untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal tersebut merupakan suatu konsekuensi logis dari reposisi MPR yang tidak lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana ditentukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) dan 6A ayat (1). Namun, sejatinya MPR masih memiliki wewenang memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang

diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden.<sup>194</sup> Penghapusan wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan diubah menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden berimplikasi pada pola hubungan antara MPR dengan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR dan tidak pula bertanggungjawab kepadanya. Presiden sejajar dengan MPR dan tidak berada dibawah MPR. Hal tersebut merupakan upaya untuk memurnikan sistem presidensial yang dianut Indonesia.

Melihat kewenangan-kewenangan MPR tersebut, sejatinya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI. Sedangkan, fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.<sup>195</sup> Meskipun begitu, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan kewenangan rutin 5 (lima) tahunan yang dijalankan oleh MPR.

### **Proses Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR**

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR. Pimpinan MPR akan terlebih dahulu mengundang para anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Pimpinan MPR kemudian mengundang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dilantik. Pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilu. Setelah itu, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau memberikan janji sesuai agama masing-masing di hadapan rapat paripurna MPR. Jika MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang, maka Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau memberikan janji sesuai agama masing-masing di hadapan rapat paripurna DPR. Jika DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna, maka Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau memberikan janji sesuai agama masing-masing di hadapan pimpinan MPR disaksikan oleh pimpinan MA. Kemudian, berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden, Wakil Presiden serta pimpinan MPR. Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.<sup>196</sup>

Selain itu, dalam hal Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau

194 A. Rosyid Al Atok, *Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perubahan UUD 1945, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Nomor 2 (Agustus 2010), hlm.9.

195 Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 2010), hlm.292-293.

196 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 33 dan 34.

tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya. Prosedurnya adalah jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. Dalam hal MPR tidak mengadakan sidang paripurna, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Jika DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna, maka Presiden bersumpah atau memberikan janji sesuai agama masing-masing di hadapan pimpinan MPR disaksikan oleh pimpinan MA.<sup>197</sup>

Dalam hal terjadi **kekosongan Wakil Presiden**, MPR menyelenggarakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) Hari untuk memilih Wakil Presiden. Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR. MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon wakil presiden yang diusulkan oleh Presiden. Calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi. Jika hasilnya tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden. Setelah terpilih 1 (satu) calon Wakil Presiden, MPR melantik Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak mengadakan sidang paripurna, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Jika DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna, maka Wakil Presiden bersumpah atau memberikan janji sesuai agama masing-masing di hadapan pimpinan MPR disaksikan oleh pimpinan MA.<sup>198</sup>

- a. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah pada tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia.<sup>199</sup> Salah satu alasan adanya perubahan tersebut adalah Konstitusi yang ada kurang memenuhi aspirasi demokrasi serta lemahnya *checks and balances* antar lembaga negara.<sup>200</sup> Bentuk nyata

---

197 Indonesia, *Undang-Undang tentang* tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 41 dan 42.

198 Indonesia, *Undang-Undang tentang* tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 46 dan 47.

199 Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), hlm.121.

200 A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara), hlm.1.

dari perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.<sup>201</sup>

Amandemen konstitusi menghasilkan kedudukan sejajar antar lembaga negara. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih langsung melalui pemilihan umum.<sup>202</sup> Konsekuensi dari amandemen UUD 1945 adalah pengaruh terhadap kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia termasuk mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia.<sup>203</sup> Indonesia adalah negara hukum. Maka, sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 195, dalam kaitannya dengan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses pemakzulan tersebut harus melalui *forum privilegatum*, yang mana Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi diberhentikan berdasarkan alasan-alasan politis semata, namun harus ada proses khusus dalam prosedur pemakzulan.<sup>204</sup>

Perubahan Ketiga UUD 1945 berimplikasi pada perubahan tugas dan kewenangan MPR. Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen, MPR berwenang untuk memilih dan mengangkat Presiden/Wakil Presiden. Kewenangan tersebut berubah menjadi suatu hal seremonial semata sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>205</sup> Ketentuan pasal ini kemudian diikuti dengan rumusan yang memberi kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan inilah yang memberi dasar kepada MPR untuk melakukan *impeachment* yang kemudian dihubungkan dengan Pasal 7A, Pasal 7B dan Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberi dasar pengaturan mengenai cara pengajuan, mekanisme dan prosedur *impeachment* tersebut.<sup>206</sup> Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur secara khusus untuk Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan istilah “dapat diberhentikan dalam

---

201 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm.18.

202 Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH Ull Press, 2004), hlm.3.

203 Adventus, *Pemakzulan Presiden: Dari Proses Politik ke Proses Hukum, Jurnal Hukum Universitas Hasanudin* (Juni, 2013), hlm.2.

204 Ibid.

205 Febri Mahfud Efenda, *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Skripsi Universitas Muhammadiyah Surakarta*, 2016, hlm.7.

206 Helmi, *Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD Tahun 1945, Jurnal Inovatif*, Vol VII, Nomor III (September, 2014), hlm.81.

masa jabatannya”.<sup>207</sup> Mengenai badan peradilan yang memiliki kewajiban memeriksa, mengadili, dan memutus adalah Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut, dalam Pasal 7A dinyatakan bahwa: *“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.”*

Selanjutnya, Pasal 7B menyatakan bahwa:

- 1). *Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat 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;*
- 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;*
- 3). *Pengajuan permintaan Dewan 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;*
- 4). *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari*

---

207 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm.256.



*setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi;*

- 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;*
- 6). *Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut;*
- 7). *Keputusan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.”*

Berdasarkan mekanisme di atas, dapat dipahami bahwa yang dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya adalah MPR atas usul DPR. Adanya usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan apabila terdapat dugaan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat<sup>208</sup> sebagai Presiden dan/

---

208 Berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah:

- (a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) warga Negara Indonesia sejak kelahiran dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; (c) tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya; (d) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden; (e) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (f) telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara; (g) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; (h) tidak pernah dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; (i) tidak pernah melakukan perbuatan tercela; (j) terdaftar sebagai Pemilih; (k) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi; (l) belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; (m) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; (n) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (o) berusia sekurang-kurangnya 35

atau Wakil Presiden, diajukan oleh DPR. Usul tersebut diajukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Selanjutnya usul/pendapat tersebut diajukan ke MK, dengan syarat mendapat dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna DPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. Kemudian MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR paling lama 90 (sembilan puluh hari) sejak permintaan DPR diterima oleh MK. Apabila MK memutus dengan membenarkan pendapat DPR dalam artian bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti 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, DPR kemudian menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

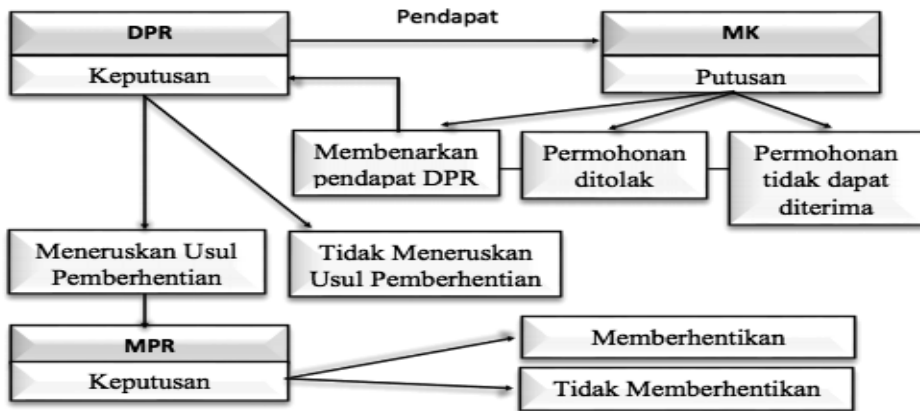
MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Proses selanjutnya MPR menyelenggarakan rapat paripurna MPR atas usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mendengarkan penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan selanjutnya mengambil keputusan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Keputusan MPR dapat berupa memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ataupun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Apabila mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden disajikan dalam bentuk bagan, hasilnya sebagai berikut.<sup>209</sup>

---

(tiga puluh lima) tahun; (p) berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat; (q) bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/ PKI; dan (r) memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

209 Mukhlis dan Moh.Saleh, *Konstitusionalitas Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2016), hlm.115.



Bagan I: Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

## 11. Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dalam kaitan dengan wewenang pemberhentian Presiden/Wakil Presiden, MPR menjalankan tugasnya sebagai berikut:

- 1). Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2));
- 2). Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan partai politik atau gabungan parpol yang calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu sebelum sampai berakhir masa jabatannya, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3));
- 3). Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindakan pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A);
- 4). Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat 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 (Pasal 7B ayat (1));

- 5). Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat 30 hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. (Pasal 7B ayat (6));
- 6). Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 7B ayat (7)).

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), MPR bertugas:

- 1). Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- 2). Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3). Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- 4). Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 12. Hak Majelis Permusyawaratan Rakyat

Bagian Keempat tentang Hak dan Kewajiban Anggota Pasal 10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Anggota MPR berhak:

- 1). **Mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:** Maksudnya adalah MPR memiliki hak untuk mengajukan usulan tentang adanya perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang tercantum dalam batang tubuh konstitusi Indonesia. Tetapi, MPR tidak memiliki hak untuk mengubah pembukaannya (preamble).
- 2). **Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan:** Disebut juga dengan **Hak Prerogatif** (Bahasa Latin *praerogatio*, -onis (femininum); Bahasa Inggris *prerogative*; bahasa Jerman *das Vorrecht*

“hak istimewa”). Dalam bidang hukum, hak ini adalah hak khusus atau istimewa yang diberikan kepada pemerintah atau penguasa suatu negara dan diberikan kepada seorang atau sekelompok orang, yang terpisah dari hak-hak masyarakat menurut hukum yang berlaku. Hal ini merupakan aspek umum dari hukum feodal atau kerajaan. Kata “prerogatif” dalam bahasa Latin diartikan hak lebih tinggi (diberi preferensi) dalam makna hukumnya. Penggunaan dalam budaya modern kata “prerogatif” memberi nuansa dalam persamaan hak asasi manusia untuk berhak mengambil keputusan sendiri yang dilakukan oleh MPR sebagai salah satu lembaga tinggi Negara. Misalnya: *“Adalah hak prerogatif seseorang untuk melakukan apa yang diinginkannya”*. Secara umum, pengertian pengambilan keputusan telah dikemukakan oleh banyak ahli, diantaranya adalah:

- 3). G. R. Terry: Mengemukakan bahwa pengambilan keputusan adalah sebagai pemilihan yang didasarkan kriteria tertentu atas dua atau lebih alternatif yang mungkin.
- 4). Claude S. Goerge, Jr: Mengatakan proses pengambilan keputusan itu dikerjakan oleh kebanyakan manajer berupa suatu kesadaran, kegiatan pemikiran yang termasuk pertimbangan, penilaian dan pemilihan diantara sejumlah alternatif.
- 5). Horold dan Cyril O'Donnell: Mereka mengatakan bahwa pengambilan keputusan adalah pemilihan diantara alternatif mengenai suatu cara bertindak yaitu inti dari perencanaan, suatu rencana tidak dapat dikatakan tidak ada jika tidak ada keputusan, suatu sumber yang dapat dipercaya, petunjuk atau reputasi yang telah dibuat.
- 6). P. Siagian: Pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan sistematis terhadap suatu masalah, pengumpulan fakta dan data, penelitian yang matang atas alternatif dan tindakan.
- 7). **Memilih dan dipilih:** MPR memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu sebagai bagian dari warga Negara Indonesia. Kedua hak tersebut termasuk dalam hak untuk turut serta dalam pemerintahan. Hal ini dikarenakan dalam melaksanakan hak pilihnya seorang warga negara bebas untuk memilih dan dipilih dalam kaitannya untuk menjalankan tugas-tugas kenegaraan, seperti misalnya hak untuk memilih dan/atau dipilih dalam pemilu legislatif dan pemilu eksekutif.
- 8). **Membela diri:** Anggota MPR dapat memberikan pendapat dan pernyataan yang berisi pembelaan atau sanggahan terhadap dirinya. Hal ini dapat berkaitan dengan hak imunitas yang mana Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau

rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR.

- 9). **Imunitas:** Setiap anggota MPR sejatinya memiliki hak imunitas. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3). Hak imunitas adalah hak anggota lembaga perwakilan rakyat dan para menteri untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal di dl lembaga tersebut tanpa boleh dituntut di muka pengadilan.<sup>210</sup> Artinya, anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.<sup>211</sup> Anggota MPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang ataupun rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang tugas MPR. Meskipun begitu, hak imunitas memiliki pembatasan atau pengecualian. Hak imunitas tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan hal-hal yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang termasuk dalam rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>212</sup>
- 10). **Protokoler:** Pimpinan dan anggota MPR mempunyai hak protokoler. Hak Protokoler adalah hak anggota MPR, DPR dan DPD (lembaga perwakilan) untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya
- 11). **Keuangan dan administratif:** Maksudnya hak keuangan dan administratif MPR adalah hak setiap anggota MPR untuk beroleh pendapatan dan kelancaran prosedur sesuai hukum dan perundang-undangan.

Paragraf 2 tentang Kewajiban Anggota Pasal 11 dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Anggota MPR berkewajiban:

- 1). Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- 2). Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- 3). Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik

210 Kamus Besar, *Hak Imunitas*, diakses melalui <http://www.kamusbesar.com/50926/hak-imunitas> pada 20 Juni 2018.

211 Indonesia, *Undang-Undang tentang* tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 57 ayat (2).

212 Indonesia, *Undang-Undang tentang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), LN RI Nomor 182 Tahun 2014, TLN RI 5568, Pasal 57 ayat (4).

- Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 4). Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 5). Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
  - 6). Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah

### **13. Alat Kelengkapan dan Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki 2 alat kelengkapan, yakni pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR.

#### **a. Pimpinan MPR**

Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Pimpinan MPR dipilih dari dan anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap. Calon pimpinan MPR berasal dari dan/atau kelompok anggota disampaikan dalam sidang paripurna. Tiap fraksi dan kelompok anggota dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR yang dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR. Dalam hal musyawarah mufakat tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR. Selama pimpinan MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan MPR dipimpin oleh pemimpin sementara MPR. Pimpinan sementara MPR itu sendiri berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda. Pimpinan MPR ditetapkan dengan Keputusan MPR.<sup>213</sup> Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR. Pimpinan MPR itu sendiri bertugas untuk:<sup>214</sup>

- 1). Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 2). Menyusun rencana dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 3). Menjadi juru bicara MPR;

---

<sup>213</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), LN RI Nomor 182 Tahun 2014, TLN RI 5568, Pasal 15.

<sup>214</sup> Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 16.

- 4). Melaksanakan putusan MPR;
- 5). Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 6). Mewakili MPR di pengadilan;
- 7). Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- 8). Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

Pimpinan MPR berhenti dari masa jabatannya karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.<sup>215</sup> Pimpinan MPR dapat diberhentikan dengan alasan:

- 1). Diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD; atau
- 2). Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya, anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.<sup>216</sup> Penggantian pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggotanya.<sup>217</sup>

Dalam hal salah seorang pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.<sup>218</sup>

## **b. Panitia Ad Hoc MPR**

215 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17.

216 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17 ayat (3).

217 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17 ayat (4).

218 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 18.



Panitia *ad hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Anggota panitia *ad hoc* MPR diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.<sup>219</sup> Panitia *ad hoc* MPR melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR. Panitia *ad hoc* MPR segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.<sup>220</sup> Panitia *ad hoc* MPR bertugas:

- 1). Mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
- 2). Menyusun rancangan putusan MPR.

Panitia *ad hoc* MPR melaporkan pelaksanaan tugas dalam sidang paripurna MPR. Panitia *ad hoc* MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.

#### c. Badan Kelengkapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat akan membentuk badan untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diemban oleh MPR. Sejatinya, MPR memiliki (3) badan utama dalam lembaga MPR, yakni badan sosialisasi, badan pengkajian, dan badan penganggaran. Namun, ketiga badan kelengkapan tersebut saat ini belum diatur dalam tataran normatif dalam peraturan berbentuk undang-undang.

## 14. Hubungan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Lembaga Lain

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945, bahwa kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enumeratif* yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>221</sup> Keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Menurut teori ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:<sup>222</sup>

219 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 20

220 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 21

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

222 Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16

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

Setelah adanya Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) mengalami perubahan yaitu, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perubahan tersebut MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup> 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).

Ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (bikameral). Salah satu di antaranya adalah,<sup>225</sup> kebutuhan bagi Indonesia saat ini untuk mulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar, maka diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.

Penerapan sistem *check and balances* merupakan implikasi dari prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan. Dengan pemisahan kekuasaan, dapat dicegah penumpukan kekuasaan di satu tangan (absolut) yang akan menimbulkan kekuasaan sewenang-wenang. Di zaman sekarang, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) cenderung dikembangkan menjadi doktrin pembagian kekuasaan (*division of powers*) disertai prinsip “*checks and*

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

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

225 <http://perpustakaan.bappenas.go.id>. MPR Pasca perubahan UUD 1945.htm diakses tanggal 25 Mei 2012. Mereposisi susunan DPR, DPD, dan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan upaya menciptakan sistem check and balances di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur lembaga perwakilan merupakan upaya memperbaiki sistem perwakilan yang selama ini telah melahirkan MPR dengan kekuasaan tidak terbatas, Presiden yang terlampau kuat, serta legislatif yang lemah. Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 317.

*balances* ", agar masing-masing organ tidak saja saling mengawasi, tetapi juga mempunyai kedudukan yang seimbang dan sederajat yang dalam doktrin klasik sulit untuk diharapkan, dan karena itu sukar pula melakukan pengawasan terhadap pemerintah.<sup>226</sup>

Setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia pun telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Jimly Asshiddiqie mengemukakan<sup>227</sup> kedaulatan rakyat Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui MPR, DPR dan DPD. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui DPRD.

Dalam tulisannya yang lain Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa,<sup>228</sup> MPR tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam DPD harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu itu. Kedudukan MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga lembaga negara yang bersangkutan dapat

---

226 Ibrahim bin Ismail, "The General Characteristics of the Parliamentary System of Government under the Malaysian Constitution", *IU Law Journal*, Vol. 1 2/July 1989. hlm. 11. dalam Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 1996, hlm. 61.

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

228 *Ibid.*, hlm. 4.

dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

**a. Hubungan MPR dengan DPR, DPD dan Mahkamah Konstitusi**

Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia. Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR untuk mencerminkan prinsip demokrasi politik sedangkan unsur anggota DPD untuk mencerminkan prinsip keterwakilan daerah agar kepentingan daerah tidak terabaikan. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR, maka pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan yaitu lembaga perwakilan, Presiden, dan pemegang kekuasaan kehakiman.

Sebagai lembaga, MPR memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, walaupun anggota DPR mempunyai jumlah yang lebih besar dari anggota DPD, tapi peran DPD dalam MPR sangat besar misalnya dalam hal mengubah UUD yang harus dihadiri oleh 2/3 anggota MPR dan memberhentikan Presiden yang harus dihadiri oleh 3/4 anggota MPR maka peran DPD dalam kewenangan tersebut merupakan suatu keharusan. Dalam hubungannya dengan DPR, khusus mengenai penyelenggaraan sidang MPR berkaitan dengan kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses tersebut hanya bisa dilakukan apabila didahului oleh pendapat DPR yang diajukan pada MPR. Selanjutnya, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD. Karena kedudukan MPR sebagai lembaga negara maka apabila MPR bersengketa dengan lembaga negara lainnya yang sama-sama memiliki kewenangan yang ditentukan oleh UUD, maka konflik tersebut harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

## **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

### **1. Asas Formil Penyusunan Norma**

**a. Asas Kejelasan Tujuan**

Berdasarkan penjelasan pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang

dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai. Artinya, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasari pada permasalahan riil, dan rasionalisasi tentang bagaimana peraturan yang ada dalam UU yang dikeluarkan dapat mengubah perilaku masyarakat/lembaga tertentu agar masalah tersebut dapat diselesaikan. Selama berlakunya UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD<sup>3</sup>), terdapat beberapa kekosongan hukum yang berkaitan dengan fungsi dan wewenang MPR. Kekosongan hukum yang dimaksud antara lain legalitas badan kelengkapan MPR, penjabaran kewenangan melantik presiden dan wakil presiden terpilih, penegasan materi dan Status Hukum Tap MPRS/MPR yang masih berlaku, dan kewenangan MPR untuk menggali *original intent* dari konstitusi. Untuk itu, diperlukan pengaturan yang jelas mengenai hal-hal sebagaimana disebutkan diatas untuk mengisi kekosongan hukum tersebut dan menghadirkan kepastian hukum.

Selain kekosongan hukum, terdapat pula masalah pembangunan yang tidak efektif karena tidak dilandaskan pada GBHN. Hal ini dikarenakan RPJP yang dimaksudkan untuk menggantikan GBHN pada praktiknya tidak dapat dijalankan secara efektif, terutama pada masa-masa transisi presiden dan wakil presiden yang memiliki visi dan misi yang berbeda. Latar belakang RPJMN sebagai cerminan visi dan misi presiden membuatnya menjadi terhambat eksekusinya pada masa-masa pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Dibandingkan dengan RPJP dan RPJMN, GBHN yang dibentuk oleh MPR sebagai lembaga yang memiliki kapasitas untuk menafsirkan konstitusi tentunya lebih tepat untuk dijadikan pedoman dalam pembangunan, mengingat pembangunan yang selaras dengan konstitusi tentunya akan selaras pula dengan visi-misi yang dibawa oleh Presiden dan Wakil Presiden. Untuk itu, pemberian wewenang kepada MPR untuk merumuskan GBHN merupakan suatu hal yang penting untuk diatur dalam UU ini.

Dalam konteks keanggotaan, terdapat masalah yakni MPR hanya terdiri atas anggota DPR dan DPD yang notabene merupakan representasi politik dan daerah. Konstruksi ini meniadakan kepentingan golongan untuk turut didengar dalam dialektika yang terjadi di MPR. Mengingat peran MPR yakni untuk mengubah UUD, maka sangat penting bagi MPR untuk dapat merepresentasikan seluruh golongan yang ada di Indonesia. Untuk itu, UU ini mengatur bahwa selain DPR dan DPD, keanggotaan MPR juga terdiri dari utusan golongan. Adapun golongan-golongan yang dimaksud ditetapkan oleh MPR dengan peraturan MPR dengan mempertimbangkan golongan-golongan yang secara riil ada di masyarakat serta memiliki kepentingan untuk direpresentasikan di MPR. Selain itu, untuk memastikan bahwa wakil

golongan di MPR secara konsisten merepresentasikan kepentingan golongannya, maka diatur pula mengenai hak *recall* bagi anggota MPR perwakilan golongan ini yang bisa digunakan oleh kelompok golongan terkait apabila perwakilannya di MPR dianggap tidak lagi merepresentasikan kepentingan-kepentingan golongan tersebut.

#### **b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat**

Asas ini mengandung arti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.<sup>229</sup> Implikasinya adalah suatu peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.<sup>230</sup>

Dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, jenis peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk adalah undang-undang. Maka, penyusunan dan pembentukan undang-undang harus dilakukan oleh lembaga atau pejabat pembentuk yang tepat yang memiliki hak untuk melakukan pembentukan undang-undang. Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menyebutkan bahwa rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Maka, berdasarkan ketentuan pasal tersebut, pejabat yang membentuk peraturan perundang-undangan tertentu harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam undang-undang dan memiliki hak untuk melakukan penyusunan serta pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam hal ini, lembaga yang berwenang untuk membentuk suatu undang-undang adalah Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jika pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan ternyata tidak memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuknya, maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat berakibat tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat umum.

#### **c. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Terdapat beberapa jenis dan hierarki perundang-undangan yang secara hierarki tata urutan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah

229 Anonim, diakses melalui <http://repository.uin-suska.ac.id/7086/4/BAB%2011.pdf> pada 24 Juni 2018.

230 Anonim, diakses melalui <http://digilib.unila.ac.id/5846/14/BAB%2011.pdf> pada 24 Juni 2018.

Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan selain peraturan perundang-undangan tersebut, yakni Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki materi muatan sendiri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan yang dibentuk adalah peraturan perundang-undangan yang berjenis undang-undang. Maka, jenis peraturan tersebut harus disesuaikan dengan materi muatan. Materi muatan yang harus diatur undang-undang berisi:

- 1). Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- 3). Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 4). Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- 5). Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dalam hal ini, terdapat kesesuaian antara pembentukan dan pemilihan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang. Materi muatan yang dimaksud dalam hal ini adalah pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1). Pasal tersebut mengamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang. Maka dari itu, jenis peraturan perundang-undangan yang dipilih haruslah undang-undang materi muatan sesuai dengan amanat konstitusi.

## **2. Asas Materiil Penyusunan Norma**

### **a. Asas Etika dan Moral Kelembagaan**

Dalam kehidupan masyarakat modern dewasa ini, setiap individu sebagai anggota masyarakat dalam interaksi pergaulannya baik dengan anggota masyarakat lainnya atau dengan lingkungannya semakin bebas, leluasa, dan terbuka. Akan tetapi, tidak berarti tidak ada batasan sama sekali. Seseorang yang melakukan kesalahan dengan menyinggung atau melanggar

batasan hak-hak asasi pihak lain, maka pihak tersebut akan berhadapan dengan sanksi hukum berdasarkan tuntutan dari pihak yang merasa dirugikan hak asasinya.

Dalam kehidupan sehari-hari, setiap pihak akan berhadapan dengan batasan-batasan nilai normatif. Batasan-batasan nilai normatif dalam interaksi dengan masyarakat dan lingkungannya itulah yang kemudian dapat dikatakan sebagai nilai-nilai etika. Sedangkan, nilai-nilai dalam diri seseorang yang akan mengendalikannya dimunculkan atau tidaknya kepatuhan terhadap nilai-nilai etika disebut moral atau moralitas.

Dari segi etika, pemerintahan adalah perbuatan atau aktivitas yang erat kaitannya dengan manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu, segala lingkup ketatanegaraan tidak terlepas dari kewajiban etika dan moralitas serta budaya baik antara pemerintahan dengan rakyat, dengan lembaga-lembaga negara atau pejabat publik pemerintahan dengan pihak ketiga. Perbuatan semacam ini biasanya disebut Prinsip Kepatutan dalam pemerintahan dengan pendekatan moralitas sebagai dasar berpikir dan bertindak. Prinsip kepatutan ini menjadi fondasi etis bagi pejabat publik dan lembaga pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Menurut Solomon, terdapat dua perbedaan antara etika, moral dan moralitas. Etika pada dasarnya merujuk kepada dua hal. Pertama, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat. Kedua, etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Ketiga, moral, dalam pengertian umum menaruh penekanan kepada karakter atau sifat-sifat individu yang khusus, di luar ketaatan kepada peraturan. Maka moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan sebagainya. Keempat, sedangkan moralitas mempunyai makna yang lebih khas sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus kepada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas.

Secara konseptual, istilah etika memiliki kecenderungan dipandang sebagai suatu sistem nilai apa yang baik dan buruk bagi manusia dan masyarakat. Dalam implementasinya, penggunaan istilah etika banyak dikembangkan dalam suatu sistem organisasi sebagai norma norma yang mengatur dan mengukur profesionalisme seseorang.<sup>231</sup>

Sedangkan, konsep moralitas dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan untuk melakukan tindakan

---

231 Dr. H. Muhadam Labolo, *Modul Etika Pemerintahan*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2004, hlm.28-29, diakses melalui <http://eprints.ipdn.ac.id/23/2/ISI.pdf> pada 24 Juni 2018.



sesuai dengan prinsip-prinsip etika moral. Tingkat moralitas seseorang akan dipengaruhi oleh latar belakang budaya, pendidikan, dan pengalaman, dan karakter individu adalah sebagian diantara faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat moralitas seseorang. Dorongan untuk mencari kebenaran dan kebaikan senantiasa ada pada diri manusia, yang membedakan tingkat moralitas adalah kadar kuat tidaknya dorongan tersebut.

Etika pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan satu hal yang harus dipahami dan dipedomani oleh pemimpin pemerintahan. Sudah menjadi bagian dari kodrat bahwa tidak ada satu kelompok manusia sepanjang sejarah yang lepas dari etika. Dalam kehidupan masyarakat yang paling sederhana sekalipun selalu ada serangkaian nilai-nilai etika yang ditempatkan sebagai acuan untuk menemukan baik buruknya tingkah laku seseorang atau sekelompok orang.

Secara umum fungsi etika pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada dua:<sup>232</sup>

- 1). Sebagai suatu pedoman, referensi, acuan, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan; penuntun, dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan
- 2). Sebagai acuan untuk menilai apakah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan itu baik atau buruk, terpuji atau tercela.

Jika dirinci nilai-nilai dimaksud antara lain bersumber dari:

- 1). Budi Utomo, Sumpah Pemuda, Proklamasi 1945;
- 2). Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3). Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga pemerintah dan organisasi pemerintahan, hak dan kewajiban serta larangan bagi anggota organisasi Pemerintah;
- 4). Nilai-nilai keagamaan;
- 5). Nilai-nilai sosial budaya: adat kebiasaan setempat seperti perilaku tentang kepantasan dan ketidakpantasan serta kesopanan Nilai-nilai agama dan sosial budaya merupakan salah satu nilai yang mengikat kehidupan sehari-hari yang terbentuk sebagai akibat adanya hubungan vertikal dan horizontal. Hubungan vertikal yaitu hubungan antara manusia dengan Tuhannya yang membentuk suatu nilai-nilai agama tertentu. Nilai ini biasanya bersifat mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar (harus dilaksanakan). Sedangkan hubungan horizontal atau hubungan antar sesama manusia membentuk apa yang dinamakan nilai-nilai sosial budaya. Nilai-nilai ini berbeda antara masyarakat yang

---

232 Dr. H. Muhadam Labolo, *Modul Etika Pemerintahan*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, hlm.51, diakses dari <http://eprints.ipdn.ac.id/23/2/ISI.pdf> pada 24 Juni 2018.

satu dengan masyarakat yang lain sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Dibanding dengan nilai-nilai agama, nilai sosial budaya mungkin jauh lebih adaptif. Nilai sosial budaya yang berlaku dari masyarakat kadangkala mewarnai pola perilaku dari masyarakat yang bersangkutan, terdapat hubungan interaksi antara nilai-nilai sosial budaya yang berlaku dengan nilai-nilai etika pemerintahan.

Secara kelembagaan, pemberdayaan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui pemenuhan prinsip konstitusionalisme amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam undang-undang dan berdasarkan penafsiran Mahkamah Konstitusi, perlu diartikan sebagai undang-undang tersendiri, terlebih lagi jika melakukan komparasi terhadap pengaturan lembaga negara lain, maka, hal yang sama lazim terjadi. Sebagaimana telah Tim Perumus jelaskan di atas. Dalam kerangka menjalankan pemerintahan yang baik dan patuh terhadap supremasi konstitusi, maka hal ini perlu diejawantahkan secara paripurna.

#### b. Asas Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi. Berasal dari kata *superanus* yang berarti “maha”, kata ini diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *sovereignty* atau *souverainete* dalam bahasa Prancis, *soveranus* dalam bahasa Italia, dan *souveriniteit* dalam bahasa Belanda. Pengertian dasar dari kedaulatan ini adalah yang tertinggi (*supreme*)<sup>233</sup>. Dalam perkembangan lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori, yaitu<sup>234</sup>:

- 1). Yang tertinggi dalam negara adalah Tuhan (*Godssouveriniteit*)
- 2). Yang tertinggi dalam negara adalah negara itu sendiri (*Staatssouveriniteit*)
- 3). Yang tertinggi dalam negara itu adalah hukum (*Rechtssouveriniteit*)
- 4). Yang tertinggi dalam negara itu adalah rakyat (*Volkssouveriniteit*).

Menurut Andrew Vincent dalam bukunya yang berjudul *Theories of the State*, kedaulatan rakyat dapat dipahami dalam beberapa pengertian, yaitu<sup>235</sup>:

1. Kedaulatan rakyat berarti bahwa “seluruh rakyat”, dalam suatu teritorial negara, memegang kedaulatan; 2. Rakyat dapat ditafsirkan sebagai “bangsa” (*the nation atau das Volk*); 3. Rakyat atau populus termasuk juga ke dalamnya penguasa dan pemerintahan. Pengertian ini merupakan pengertian korporatis yang memberikan pengertian rakyat atas dasar istilah populus yang termasuk ke dalamnya raja atau penguasa; 4. Kedaulatan terletak pada

233 F. Isjwara, “Pengantar Ilmu Politik”, Bandung: Bina Cipta, 1978

234 *ibid.*,

235 Aidul Fitriadi Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000

suatu pemilihan (*the electorate*); 5. Kekuasaan rakyat direpresentasikan dalam suatu majelis.

Secara konstitutif, konsep kedaulatan rakyat di Indonesia diakui serta diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Norma ini merupakan hasil dari dialektika dalam perubahan dari norma yang sebelumnya yang berbunyi “*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Perubahan ini menggambarkan suatu transformasi politik ketatanegaraan Indonesia dari yang awalnya melembagakan kedaulatan rakyat pada sebuah lembaga MPR menjadi mengembalikan kedaulatan tersebut kepada rakyat secara langsung dan penuh. Konsekuensi dari pengembalian kedaulatan ke tangan rakyat ini adalah MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat, melainkan seluruh lembaga negara yang ada di Indonesia memperoleh legitimasi dari rakyat yang berdaulat. Oleh karena semua lembaga negara atau jabatan publik pada hakikatnya adalah jabatan yang memperoleh legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut undang-undang dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris. Setiap warga negara harus mendapatkan akses yang seluas-luasnya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara, dan secara berkala lembaga-lembaga negara yang bersangkutan diharuskan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebebasan pers untuk mendapatkan informasi dan memberikan informasi itu kepada masyarakat luas.<sup>236</sup>

Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih oleh MPR. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Begitu juga mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Semua anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum. Tidak seorang pun anggota DPR dan DPD yang ditunjuk sebagaimana pernah terjadi pada masa-masa sebelum reformasi, di mana anggota DPR, DPRD I dan DPRD II yang berasal dari ABRI tidak dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.<sup>237</sup>

236 Jimly Asshiddiqie, “Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi”, Bhuana Ilmu Populer, 2007.

237 Fahmi, Khairul, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”. Jurnal Konstitusi, Volume 7 (3) 2010

Pada praktiknya, asas kedaulatan rakyat memang sering disempitkan ke dalam tataran pragmatis berupa pemilihan langsung oleh rakyat dalam rangka pemilihan Presiden, Kepala Daerah, Anggota DPR, dan Anggota DPRD. Namun, kedaulatan rakyat sejatinya juga memiliki latar belakang filosofis, historis, sosiologis, dan kultural bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Rakyat adalah titik sentral, karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan<sup>238</sup>. Misalnya, dalam konteks demokrasi, Usep Ranawidjaya menyatakan bahwa pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum sebagai berikut<sup>239</sup>:

- 1). Jaminan mengenai hak-hak asasi manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat
- 2). Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara
- 3). Sistem pembagian tugas antar lembaga negara yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (check and balance)
- 4). Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif
- 5). Pemilihan umum yang bebas dan rahasia
- 6). Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai)
- 7). Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat
- 8). Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara
- 9). Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif

### c. Asas Pemerintahan Berdasarkan Kontrak Sosial

Demokrasi adalah suatu ide yang berdiri atas logika persamaan. Logika tersebut memandatkan bahwa untuk menjalankan suatu pemerintahan maka diperlukan persetujuan dari yang diperintah. Konsekuensi dari pemikiran tersebut adalah suatu pergeseran kuasa dari raja kepada rakyat sehingga kedaulatan raja yang sebelumnya absolut berada di tangan rakyat. Perlawanan tersebut bersumber dari ketakutan terhadap penyalahgunaan dan hegemoni kekuasaan oleh institusi-institusi kuasa seperti raja dan gereja. Menurut buku *Vindiciae Contra Tyrannos*

238 Thaib, Dahlan, "Kedaulatan Rakyat". Negara Hukum dan Konstitusi. Yogyakarta: Liberty, 2000

239 Usep Ranawidjaya, "Hukum Tata Negara Indonesia", Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983

yang ditulis oleh kaum Monarchomacha sebagaimana dikutip oleh Arief Budiman, meskipun Raja dipilih oleh Tuhan, namun dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tidak ada orang yang dilahirkan sebagai raja, dan tidak mungkin bahwa seseorang menjadi raja tanpa rakyat. Ajaran mendasar tersebut menjadi landasan pergerakan Revolusi Prancis dan menjadi fondasi dari paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan.<sup>240</sup>

Suatu negara pada dasarnya terbentuk sebagai pihak yang memiliki legitimasi untuk mengatur serta memberikan hukuman pada rakyatnya. Negara dalam hal ini tidak serta merta terbentuk begitu saja dan langsung mengatur rakyatnya, namun negara pada dasarnya terbentuk karena ada kesepakatan antara banyaknya individu untuk menyerahkan kekuasaan mereka baik itu sebagian atau seluruhnya demi menjaga dan menjamin hak-hak dari anggota individu tersebut. Persetujuan ini lah yang disebut dengan *social contract*, yang mana dalam perkembangannya terbentuk dari latar belakang yang berbeda.

Dalam sudut pandang Thomas Hobbes, monarki absolut merupakan bentuk negara yang paling sah untuk mengatur rakyatnya, sedangkan bagi John Locke suatu negara tidaklah dapat mensubjekkan anggota atau rakyatnya karena negara hanya memiliki sebagian kekuasaan dari rakyatnya tersebut, rakyat diatur dengan konstitusi. Berbeda lagi dengan pandangan Jean-Jacques Rousseau yang memandang negara sebagai penjamin dari tidak saling tersilangnya hak-hak atas setiap individu, *general of will* nantinya akan bermuara pada demokrasi.

Dari ketiga bentuk kontrak sosial tersebut, dalam tulisan ini kemudian akan mengkaitkannya dengan munculnya gerakan terorisme yang dapat mengancam keberadaan suatu negara. Terorisme yang dalam hal ini merupakan suatu perlawanan terhadap keberadaan suatu negara dapat dikategorikan sebagai kelompok yang telah memiliki *law of nature* yang berbeda dengan individu individu lain yang telah terangkul dalam suatu negara.

## John Locke

Berbeda dengan bentuk pemikiran Thomas Hobbes, dalam memandang *state of nature* manusia, John Locke mengandaikan manusia memiliki sifat alamiah yang harmonis, teratur, serta produktif.<sup>241</sup> Locke sampai pada pandangan

240 Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an, PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9

241 A. Dean Steele, *A Comparison of Hobbes and Locke on Natural Law and Social Contract*, (Austin:

ini tidak terlepas dari pandangan *christian* dan kondisi sosial yang dialaminya pada saat itu, dimana nuansa religius yang kental yang kemudian menjadikannya sebagai dasar dalam merumuskan kondisi alamiah manusia. Acuan dasar yang dipakai Locke dalam memandang *state of nature* manusia ini kemudian sampai pada Tuhan (*God*). Bagi Locke, *God* ini merupakan *origin* dari *state of nature* manusia, karena *God* ini hadir dalam kehidupan manusia dalam dua bentuk, yaitu sebagai inspirasi ilahi (*divine inspiration*) dan hukum alam (*law of nature*).<sup>242</sup> Kedua bentuk tersebut kemudian menggambarkan bahwa manusia dalam hal ini mempunyai tujuan sebagai pemimpin atau agen yang akan merealisasikan tujuan dari *nature* itu sendiri dengan asumsi bahwa *God* ini mempunyai kebijaksanaan yang akan tereduksi pada tindakan-tindakan alamiah manusia.

Oleh karenanya, Locke pun sampai pada pernyataan bahwa semua manusia pada dasarnya setara, karena merupakan bentuk realisasi dari keberadaan *God*.<sup>243</sup> Sehingga semua manusia pada dasarnya tidak hanya harus memenuhi kebutuhan dirinya sendiri namun harus juga memenuhi kebutuhan seluruh peradaban manusia. Dalam hal ini Locke pun kemudian menyatakan bahwa tidak ada orang yang memiliki yurisdiksi atas setiap tindakan manusia lain karena masing-masing telah memiliki hak yang sama yaitu untuk hidup (*life*), bebas (*liberty*), dan memiliki (*property*). Mengenai kehidupan dan kebebasan, Locke kemudian menyatakan bahwa manusia berada dalam *state of freedom* dimana manusia mampu menjalani kehidupan mereka bebas dari tuntutan orang lain. Namun perlu digaris bawahi bahwa kebebasan dan kesetaraan yang dimaksudkan oleh Locke bukan pada ranah kemampuan manusia atau kekayaan, karena dalam hal ini jelas terdapat suatu variasi antara satu sama lainnya, maka dari itu yang dimaksudkan Locke dalam hal ini ialah hak untuk tidak menjadi sasaran dari kehendak manusia lain sehubungan dengan keberadaan *state of freedom*.<sup>244</sup>

Meskipun begitu bentuk variatif dari sisi individu manusia ini pada nyatanya dapat menimbulkan permasalahan tertentu. Misalkan saja pada hak properti yang dimiliki setiap orang, saat satu individu manusia telah memiliki sesuatu namun karena beberapa alasan manusia tersebut kemudian memutuskan untuk memiliki sesuatu tersebut melebihi apa yang dia butuhkan sehingga menimbulkan surplus pada apa yang dimilikinya yang dapat mengurangi dan mengganggu hak milik orang lain.

Bagi Locke, masalah yang muncul akibat dari kepentingan individu ini dapat merusak pengaturan dan *state of nature* manusia itu sendiri. Selain itu, pihak yang dirugikan atas pelanggaran tersebut tidak memiliki cukup kekuasaan atau *power* untuk memberi sanksi pada individu yang melanggar tersebut. Dalam hal ini tentu terlihat absennya suatu pemegang kekuasaan yang dapat menjaga

---

University of Texas, 1993), hlm. 11

242 *Ibid.*, hlm. 12

243 *Ibid.*, hlm. 15

244 *Ibid.*, hlm. 16

keseimbangan dan keamanan dalam masyarakat tersebut. Maka Locke kemudian menjelaskan bagaimana cara manusia agar keluar dari kondisi yang tidak aman dengan menciptakan kondisi artifisial dengan cara diadakannya kontrak sosial. Dimana dalam kontrak sosial Locke, kekuasaan yang akan diberikan pada calon pemegang kekuasaan tidak diberikan seluruhnya, melainkan hanya sebagian saja. Hubungan diantara pemberi kekuasaan dan pemegang kekuasaan tidak hanya sebatas hubungan kontraktual saja, melainkan juga hubungan untuk saling mempercayai.

Oleh karenanya dalam *social contract* Locke ini, suatu negara yang baik ialah negara yang bisa memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar dari manusia itu sendiri, maka dari itu terbentuknya kontrak ini harus didasarkan pada suara mayoritas serta jaminan atas perlindungan hak-hak warga negara dari pemerintahan negara tersebut.<sup>245</sup> Oleh karenanya suatu negara yang dibayangkan Locke ini tidak sepenuhnya memegang kekuasaan atas rakyatnya, negara dalam hal ini hanya berperan sebagai legitimasi atas adanya pihak yang berhak memberikan hukuman pada individu yang telah keluar dari *law of nature*-nya.

## Jean-Jacques Rousseau

Pada Rousseau yang pemikiran mengenai kontrak sosialnya dipengaruhi oleh John Locke, konvensi atas kontrak sosial terbentuk atas dasar legitimasi dari seluruh otoritas politik, tetapi gagasannya mengenai masyarakat lebih natural dan tidak se-individualistik daripada Locke.<sup>246</sup> Rousseau yang memiliki jargon pemikiran yaitu "*Man was born free, and everywhere he is in chain*"<sup>247</sup> menganggap seseorang itu bebas dan memiliki hak-haknya, namun ia tetap dibatasi ketika masuk ke dunia sosial, dimana mereka diatur oleh hukum, dan diberikan status kewarganegaraan. Bagi Rousseau, negara merupakan manusia – manusia yang bermoral yang berpadu dengan anggotanya (masyarakatnya) yang dalam tindakannya diatur oleh *general will* yang pada ujungnya merupakan kebebasan dan kesetaraan bagi masyarakatnya.

Pada dasarnya manusia memiliki keinginan-keinginan dalam hidupnya yang ingin ia penuhi. Namun tidak semua keinginannya dapat dipenuhi apabila ia masuk dalam kehidupan sosial yang memungkinkan adanya manusia lain yang memiliki keinginan yang beragam yang juga ingin dipenuhi. Hal ini dapat menimbulkan konflik karena keinginan-keinginan tersebut bisa saja bertentangan sehingga tidak mungkin dapat terwujud. Maka dari itu diambillah keinginan–keinginan yang sama antara manusia satu dengan lainnya yang pada akhirnya

---

245 Donald Palmer, *Looking at Philosophy: The Unbearable Heaviness of Philosophy Made Lighter*, (New York, McGraw-Hill Companies, 2006), hlm. 195

246 Brian Duignan, *The History of Philosophy: Modern Philosophy*, (New York: Britannica Educational Publishing, 2011), hlm. 131

247 J.J Rousseau, *The Social Contract and The First and Second Discourses* ed. Susan Dunn, (New York: Vail-Ballou Press, 2002), hlm. 156.

membentuk *general will*. *General will* mengabaikan keinginan–keinginan lanjutan yang berbeda tiap individunya. *General will* merupakan suatu yang diinginkan oleh seluruh masyarakat, misalnya masyarakat menginginkan kenyamanan dan keamanan untuk dirinya. Maka negara harus menjamin keinginan yang diinginkan oleh seluruh masyarakat dengan memberikan kenyamanan dan keamanan dengan juga memberikan peraturan agar pelanggaran atas kenyamanan dan keamanan tidak terjadi.

Dengan adanya *general will* secara tidak langsung terbentuk kontrak sosial dimana individu harus memberikan beberapa haknya kepada negara supaya tidak terjadi konflik. Misalnya jika ada orang mencuri barang kita, kita tidak bisa memukul dia karena kita tidak berhak untuk menyakiti dirinya, melainkan adanya badan seperti polisi yang kita berikan hak untuk menghakimi mereka.

*General will* atau kehendak umum sebagai solusi dari Rousseau untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik dibandingkan dengan *society yang corrupt*. Seperti yang dikatakan Susan Dunn dalam bukunya:

*“To find a form of association that may defend and protect with the whole force of the community the person and property of every associate, and by means of which each, joining together with all, may nevertheless obey only himself, and remain as free as before.” Such is the fundamental problem of which the social contract provides the solution.*<sup>248</sup>

Bagi dia dengan kehendak umum masyarakat dapat mendapatkan haknya lebih baik dibandingkan dengan saat ia berada dalam *society yang corrupt*. *Society yang corrupt* bagi Rousseau di sini merupakan masyarakat yang sudah dirusak oleh *reason*. Orang–orang mulai lepas dari *state of nature*-nya dan mempunyai nilai yang berbeda dengan sebelumnya. *Society yang corrupt* ini bagi Rousseau merupakan hal yang mengecewakan tetapi tidak dapat dihindari, karena manusia memang sudah mempunyai kapasitas untuk berpikir jadi hal tersebut tidak dapat dihindari. Dan di sinilah dibutuhkan *General will* sebagai solusi untuk mengatur masyarakat yang sudah keluar dari *state of nature*-nya. Dalam *General will* semua orang dipandang sama tanpa adanya pengecualian dan semua orang dipaksa untuk tunduk atas kehendak *general will* tersebut.

Ketika memasuki kehidupan sosial, manusia cenderung melupakan dirinya dan hak-haknya untuk seluruh komunitas. Rousseau menganggap hal ini merupakan pertukaran hak yang mana individu memberikan hak naturalnya untuk hak sipilnya. Dalam pandangan Rousseau, seseorang yang dipaksa masyarakat untuk memutuskan hukum dapat membawanya kembali kepada *awareness*-nya terhadap apa yang sebenarnya ia minati.

---

248 Susan Dunn, *The Social Contract and The First and Second Discourses Jean – Jacques Rousseau*, (Yale: Yale University Press, 2002), hlm. 163



## C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi dalam Masyarakat

### 1. Permasalahan Kelembagaan

#### a. Alat Kelengkapan dan Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki 2 alat kelengkapan, yakni pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR.

##### **Pimpinan MPR**

Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Pimpinan MPR dipilih dari dan anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap. Calon pimpinan MPR berasal dari dan/atau kelompok anggota disampaikan dalam sidang paripurna. Tiap fraksi dan kelompok anggota dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR yang dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.

Dalam hal musyawarah mufakat tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR. Selama pimpinan MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan MPR dipimpin oleh pemimpin sementara MPR. Pimpinan sementara MPR itu sendiri berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda. Pimpinan MPR ditetapkan dengan Keputusan MPR.<sup>249</sup> Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR. Pimpinan MPR itu sendiri bertugas untuk:<sup>250</sup>

- 1). Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 2). Menyusun rencana dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 3). Menjadi juru bicara MPR;
- 4). Melaksanakan putusan MPR;
- 5). Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 6). Mewakili MPR di pengadilan;

249 Indonesia, *Undang-Undang tentang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), LN RI Nomor 182 Tahun 2014, TLN RI 5568, Pasal 15.

250 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 16.

- 7). Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- 8). Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

Pimpinan MPR berhenti dari masa jabatannya karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.<sup>251</sup> Pimpinan MPR dapat diberhentikan dengan alasan:

- 1). Diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD; atau
- 2). Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya, anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.<sup>252</sup> Penggantian pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggotanya.<sup>253</sup>

Dalam hal salah seorang pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.<sup>254</sup>

#### **i. Paket Calon Pimpinan MPR**

Bakal calon Pimpinan MPR berasal dari Fraksi dan Kelompok DPD disampaikan di dalam Sidang Paripurna MPR. Tiap Fraksi dan Kelompok DPD dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon Pimpinan MPR berdasarkan mekanisme internal masing-masing. Paket calon Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang calon ketua dan 4 (empat) orang calon wakil ketua yang terdiri atas unsur Fraksi dan Kelompok DPD. Apabila hanya terdapat 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, paket calon tersebut langsung ditetapkan sebagai Pimpinan MPR. Dalam hal usulan paket

---

251 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17.

252 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17 ayat (3).

253 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 17 ayat (4).

254 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 18.

calon Pimpinan MPR lebih dari satu, bakal calon Pimpinan MPR yang diajukan Kelompok DPD wajib berada di semua paket. Apabila terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, pemilihan Pimpinan MPR dilakukan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, pemilihan dilakukan dengan pemungutan suara dan keputusan ditetapkan dengan suara terbanyak. Setiap Anggota MPR memilih salah satu paket calon Pimpinan MPR yang telah ditetapkan. Paket calon Pimpinan MPR yang mendapatkan suara terbanyak, ditetapkan menjadi Pimpinan MPR. Apabila paket calon Pimpinan MPR memperoleh jumlah suara terbanyak yang sama, dilakukan pemungutan suara ulang terhadap paket calon Pimpinan MPR.<sup>255</sup>

## ii. Tata Cara Pemilihan Pimpinan MPR

Setiap Fraksi dan Kelompok DPD menyampaikan nama bakal calon Pimpinan MPR di dalam Sidang Paripurna MPR. Batas waktu pengajuan nama bakal calon Pimpinan MPR ditentukan dalam persidangan MPR. Dalam hal pengajuan nama bakal calon tidak sesuai batas waktu yang ditentukan di dalam persidangan MPR, mekanisme pemilihan dilanjutkan dengan tetap mencerminkan unsur Fraksi dan Kelompok DPD, yakni paket calon Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang calon ketua dan 4 (empat) orang calon wakil ketua yang terdiri atas unsur Fraksi dan Kelompok DPD. Usulan paket calon Pimpinan MPR dibentuk berdasarkan nama-nama yang berasal dari bakal calon Pimpinan MPR yang disampaikan setiap Fraksi dan Kelompok DPD. Paket calon Pimpinan MPR yang sudah dibentuk disampaikan oleh Pimpinan Sementara MPR di dalam Sidang Paripurna MPR. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, Pimpinan Sementara MPR, atas persetujuan Sidang Paripurna MPR, menetapkan nama penyebutan tiap paket untuk dipilih oleh Anggota MPR. Setiap Anggota MPR memilih 1 (satu) nama penyebutan paket calon Pimpinan MPR dengan cara yang ditentukan di dalam Sidang Paripurna MPR.<sup>256</sup>

Pemilihan paket calon Pimpinan MPR apabila terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR terdiri atas 3 (tiga) langkah, sebagai berikut:

- 1). Pemungutan suara
- 2). Penghitungan suara; dan
- 3). Penetapan hasil penghitungan suara;

---

255 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, ditetapkan di Jakarta 29 September 2014, Pasal 21.

256 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 22.

### iii. Masa Jabatan Pimpinan MPR

Masa jabatan pimpinan MPR sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR.<sup>257</sup>

### iv. Tugas Pimpinan MPR

Pimpinan MPR bertugas:

- 1). Memimpin Sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 2). Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan para wakil ketua;
- 3). Menjadi juru bicara MPR;
- 4). Melaksanakan keputusan MPR;
- 5). Mewakili MPR di pengadilan;
- 6). Memberikan penjelasan atas tafsir kaidah-kaidah konstitusional dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi;
- 7). Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- 8). Menyampaikan laporan kinerja Pimpinan dalam Sidang Paripurna MPR pada akhir masa jabatan;
- 9). Membentuk tim kerja sebagai alat kelengkapan Pimpinan MPR dalam rangka membantu pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
- 10). Membentuk tim verifikasi persyaratan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- 11). Menjaga ketertiban dalam rapat dengan melaksanakan asas demokrasi yang berintikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mencapai mufakat.

### v. Hak Pimpinan MPR

Pimpinan MPR memiliki hak protokoler, keuangan dan administratif, serta merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut.

## Panitia Ad Hoc MPR

Panitia *ad hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Anggota panitia *ad hoc* MPR diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok

---

<sup>257</sup> Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 24

anggota MPR.<sup>258</sup> Panitia *ad hoc* MPR melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR. Panitia *ad hoc* MPR segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.<sup>259</sup>

Panitia *ad hoc* MPR bertugas:

- 1). Mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
- 2). Menyusun rancangan putusan MPR.

Dalam menjalankan tugasnya Panitia *Ad Hoc* dapat.<sup>260</sup>

- 1). Mengundang pakar/ahli, baik dari kalangan akademisi maupun profesi, untuk mendengarkan pandangan keilmuannya yang dianggap dapat membantu dalam pembahasan;
- 2). Mengadakan seminar; dan
- 3). Menyerap aspirasi masyarakat.

Panitia *ad hoc* MPR melaporkan pelaksanaan dalam sidang paripurna MPR. Panitia *ad hoc* MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.<sup>261</sup> Panitia *Ad Hoc* dibantu oleh sekretariat. Panitia *Ad Hoc* dapat membentuk tim ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Panitia *Ad Hoc*.<sup>262</sup>

## Badan Kelengkapan MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat akan membentuk badan untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diamanatkan oleh MPR. Sejatinya, MPR memiliki (3) badan utama dalam lembaga MPR, yakni badan sosialisasi, badan pengkajian, dan badan penganggaran. Namun, ketiga badan tersebut belum diatur dalam tataran normatif dalam bentuk undang-undang. Maka, berikut adalah kajian agar ketiga badan kelengkapan MPR memiliki pengaturan normatif dalam rancangan undang-undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### i. Badan Sosialisasi

Badan Sosialisasi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>263</sup> Badan sosialisasi

---

258 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 20

259 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 21

260 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 41

261 Indonesia, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 22

262 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 42.

263 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 47 ayat (1)

bertugas untuk mensosialisasikan 4 (empat) pilar MPR.<sup>264</sup> Badan Sosialisasi bertugas:

- 1). Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- 2). Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3). Menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
- 4). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Sosialisasi paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD. Pimpinan Badan Sosialisasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Sosialisasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Sosialisasi diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Sosialisasi dilakukan dalam rapat Badan Sosialisasi yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Sosialisasi. Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>265</sup>

## ii. Badan Pengkajian

Badan Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Badan Pengkajian MPR bertugas mewujudkan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN.<sup>266</sup> Badan Pengkajian bertugas:<sup>267</sup>

- 1). Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- 2). Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

264 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Setelah Penyegaran, Anggota Badan Sosialisasi MPR Siap Laksanakan Tugas Sosialisasi Empat Pilar*, diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/setelah-penyegaran-anggota-badan-sosialisasi-mpr-siap-laksanakan-tugas-sosialisasi-empat-pilar> pada 25 Juni 2018.

265 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 46.

266 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Badan Pengkajian MPR Siapkan Draft GBHN*, diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/badan-pengkajian-mpr-siapkan-draft-gbhn> pada 25 Juni 2018.

267 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 53.

- 3). Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
- 4). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Pengkajian paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.<sup>268</sup>

Pimpinan Badan Pengkajian merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Pengkajian terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Pengkajian diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Pengkajian dilakukan dalam rapat Badan Pengkajian yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Pengkajian Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>269</sup>

### iii. Badan Penganggaran

Badan Penganggaran dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Rincian tugas dan struktur Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Secara umum, Badan Penganggaran bertugas:<sup>270</sup>

- 1). Merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
- 2). Menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
- 3). Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
- 4). Menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
- 5). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Penganggaran paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR.<sup>271</sup> Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan

268 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 50.

269 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 51.

270 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 58.

271 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 55.

Kelompok DPD.

Pimpinan Badan Penganggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Penganggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Penganggaran diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Penganggaran dilakukan dalam rapat Badan Penganggaran yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Penganggaran Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>272</sup>

**b. Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Dalam Undang-Undang ini, keanggotaan MPR tidak hanya berasal dari DPR dan DPD, melainkan terdapat pula anggota MPR yang berasal dari golongan-golongan yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting karena DPR dan DPD hanya merepresentasikan kepentingan politik dan daerah, sementara golongan-golongan yang ada di masyarakat lebih dinamis dari itu. Perlu ada yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan lain yang ada di masyarakat seperti kepentingan agama, pendidikan, profesi, dan lain sebagainya. Untuk itu, diperlukan adanya perwakilan golongan dalam keanggotaan MPR demi memastikan tersalurkannya aspirasi-aspirasi dari setiap golongan yang secara riil ada di masyarakat. Adapun golongan-golongan ini terdiri atas Golongan Tani, Golongan Buruh, Golongan Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Agama, Golongan Pemuda, Golongan Perempuan, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Adapun golongan-golongan lain diluar golongan yang diatur dalam undang-undang ini namun dianggap ada di masyarakat dan dirasa perlu memiliki perwakilan dalam MPR dapat ditetapkan melalui Peraturan MPR. Peraturan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan perwakilan dari setiap golongan akan diatur dalam peraturan KPU dengan memperhatikan asas-asas kedaulatan rakyat, demokrasi, Luberjurdil, dan hak asasi manusia.

**c. Mekanisme Penarikan Kembali Wakil Rakyat oleh Warga Negara atau *Constituent Recall***

*Recall* secara harafiah berarti penarikan kembali secara resmi. Dalam kerangka hukum ketatanegaraan, *recall* juga dikenal sebagai *recall election*, *recall referendum* atau *representative recall* sebagai prosedur dari mana

---

272 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 51.



pemilih dapat “menurunkan” seorang pejabat terpilih melalui pemilihan langsung sebelum masa kerja pejabat tersebut telah berakhir.<sup>273</sup> Di beberapa negara lain, *recall* dilakukan terhadap para wakil-wakil rakyat yang tidak hanya mencakup anggota legislatif namun juga kepala daerah seperti walikota dan gubernur. Konstitusi Kolombia mencantumkan pengaturan *recall* referendum pada tahun 1991 untuk menyikapi pergerakan yang dikenal sebagai “*la septima papeleta*” sebuah tuntutan dari rakyat Kolombia untuk reformasi konstitusi agar menghentikan kekerasan, terorisme yang berkaitan dengan narkoba, korupsi, dan meningkatnya ketidakpedulian warga negara. Para kandidat wakil rakyat harus menyerahkan rancangan pemerintahan yang menjadi dasar dari *recall* apabila dikehendaki oleh rakyat. Kehendak rakyat sendiri disalurkan melalui petisi, dan mekanisme *recall* hanya dapat dipicu apabila jumlah partisipan dalam petisi tersebut melebihi ambang batas (*threshold*) yang ditetapkan. *Threshold* tersebut berubah-ubah berdasarkan undang-undang.<sup>274</sup>

Dalam Pasal 14 konstitusi Latvia, jika sepersepuluh dari pemilih memulai suatu referendum untuk menarik kembali Saeima (parlemen) maka mekanisme *recall* dapat dilakukan dengan beberapa ketentuan lain seperti kapan referendum nasional untuk menarik keseluruhan parlemen dapat dilakukan. Namun rakyat tidak memiliki hak untuk menarik anggota individual dari Saeima. Sedangkan di Pasal 10 konstitusi Filipina, rakyat dapat menarik kembali pejabat daerah. Mekanisme tersebut dimulai dengan minimal 25% para pemilih dalam satu daerah menandatangani petisi. Dalam pengaturan ini, wilayah Mindanao dikecualikan.<sup>275</sup>

Meskipun di Indonesia sendiri belum ada padanannya secara langsung, namun mekanisme “penarikan kembali” dimaknai di Indonesia sebagai pemberhentian seorang anggota parlemen melalui penggantian antar waku (PAW) atas dasar Pasal 22 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang.” Mekanisme tersebut diperinci lebih lanjut<sup>276</sup> dalam Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan

---

273 RM. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Versus Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 102.

274 Yanina Welp & Juan Pablo Milanese, *Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia, Democratization*

275 Michael Bueza, “Fast Facts: The *recall* process,” *Rappler*, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/70044-fast-facts-process-recall> diakses pada 18 Maret, 2018

276 PAW hanya dapat dilakukan dengan ketentuan: meninggal dunia; mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Untuk dapat diberhentikan sebagai anggota DPRD terdapat beberapa kriteria yaitu: tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap; tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon Anggota DPRD; dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPRD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPRD; melanggar larangan rangkap jabatan; dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara. Indonesia, Undang-Undang tentang Majelis

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol). Berdasarkan kerangka hukum yang ada, kendali *recall* anggota-anggota parlemen berada di tangan partai politik. Hal tersebut menegaskan kembali peran partai politik yang signifikan dalam kancah demokrasi dan dinamika politik Indonesia dan seakan-akan mereduksi peran rakyat yang hanya menjadi pelengkap saat masa-masa pemilihan umum. Begitu seorang wakil rakyat terpilih, tali yang menghubungkannya dengan rakyat menjadi begitu tipis sehingga para elite partai politik menjadi alpa untuk memperhitungkan kepentingan dan aspirasi dari konstituen politik mereka. Peran rakyat hanya sebagai salah satu pihak yang dapat mengadukan perilaku menyimpang dari anggota lembaga-lembaga perwakilan, sehingga efektivitas partai politik dan kesesuaian kinerjanya dengan keinginan maupun kebutuhan rakyat sejatinya bergantung sepenuhnya pada kehendak dan responsivitas partai dalam mendengar aspirasi masyarakat. Sayangnya, dalam realitanya partai justru sering digunakan sebagai tameng yang melindungi anggotanya yang bermasalah dengan hukum dan tidak mengikuti konsep ideal partai politik sebagai manifestasi spektrum politik rakyat.

Sehingga dapat diidentifikasi kritik utama terhadap hak *recall* yang berada di tangan partai politik yaitu bahwa hal tersebut membuktikan adanya inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilihan umum. Mekanisme pergantian antar waktu yang ada bahkan dapat dibilang menyimpang dari sila keempat Pancasila yang mensyaratkan adanya tiga unsur krusial yaitu kedaulatan rakyat, permusyawaratan, dan pelaksanaannya dengan hikmat-kebijaksanaan dalam pelaksanaan demokrasi perwakilan.<sup>277</sup> Posisi rakyat sebagai pemilih yang dianugerahkan oleh hak berpolitik yang melekat pada eksistensi tiap-tiap orang seharusnya dijalankan secara paripurna dari awal *life-cycle* politik seorang wakil rakyat sampai akhir dari siklus tersebut, ini termasuk apabila adanya pelanggaran, penyelewengan, kegagalan pemenuhan ekspektasi oleh wakil rakyat tersebut sehingga siklus tersebut harus berhenti sebelum waktu semestinya. Jika didalami, landasan dari hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam tiap fase politik wakilnya didasari atas hak untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara sebagaimana diberikan oleh Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>278</sup>

---

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor 17 tahun 2014, LN Tahun 2014 Nomor 182, Ps. 239

277 Iswatul Hasanah, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.m Tunggul Anshari S.N., S.H., M.H., "Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)"

278 "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Dalam hal ini memilih pemimpin merupakan salah satu upaya untuk membangun bangsa dan negara, dan secara konstitusional dilindungi oleh undangundang dasar." Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 28C ayat (2)

Professor Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa sistem *recall* sepatutnya ditinjau kembali dan menggantikan party *recall* yang dianut dengan sistem *constituent recall*.<sup>279</sup> Hal tersebut agar para wakil-wakil rakyat yang menduduki posisi pemangku kekuasaan tidak menjadi bulan-bulanan dari pergejolakan politik internal partai yang cenderung arbitrer mengikuti kehendak pihak yang memangku kekuasaan dan pengaruh paling banyak. Untuk mencegah adanya disparitas kedudukan akibat ketimpangan kekuasaan antara para wakil rakyat dan rakyat yang memilihnya sehingga diperlukan suatu keputusan aktif untuk meletakkan hak *recall* pada warga negara agar dapat terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang tidak eksploitatif sebagaimana ditegaskan oleh K.H Abdurrahman Wahid. Pentingnya penyeteraan “lapangan bermain” (*playing field*) antara para wakil rakyat dengan konstituen politik yang memilihnya juga diutarakan oleh Held yang mensyaratkan unsur “kebebasan” dan “kesetaraan” yang dapat diwujudkan dengan implementasi *recall* warga negara. Gagasan *recall* warga negara juga harus dikaitkan dengan lima kriteria pemerintahan demokratis menurut Dahl:

- 1). Dalam hal partisipasi yang efektif seluruh anggota masyarakat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan opini dan pandangan mereka sebelum suatu kebijakan diterapkan. Mekanisme *constituent recall* dapat merealisasikan hal tersebut karena tali partisipasi masyarakat menjadi lebih pendek dan bersifat langsung. Dalam arti lain, akuntabilitas dari para wakil rakyat dapat lebih mudah dicermati dan dituntut oleh masyarakat apabila tidak diperantarai oleh partai politik yang mempunyai agenda dan kepentingan permainan politiknya tersendiri.
- 2). Dalam hal persamaan suara, tiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memberikan suara dan tiap suara harus diperhitungkan sama. Apabila rakyat lalu berpendapat bahwa suara yang telah ia berikan untuk seorang wakil rakyat sudah tidak sepatutnya diberikan, maka mekanisme *constituent recall* dapat memberikan jalur suatu realisasi suara rakyat dalam bentuk lain.
- 3). Dalam hal pemahaman yang cerah atas kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan, *constituent recall* akan mendorong rakyat untuk lebih aktif mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. Tingkat akuntabilitas yang tinggi dikarenakan penerapan *constituent recall* juga dapat mendorong para wakil-wakil rakyat untuk meningkatkan kinerjanya dalam perumusan kebijakan-kebijakan yang pada akhirnya akan diterapkan pada masyarakat,
- 4). Dalam hal pengawasan agenda, *constituent recall* dapat menjadi cara

---

279 Jimly Asshidiqie, Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 64-67

pengawasan dari rakyat agar kebijakan-kebijakan negara tetap selalu terbuka dan berada dalam kendali rakyat alih-alih menjadi produk permainan politik partai belaka.

Demokrasi pada suatu negara tentunya terus mengalami perubahan seiring dengan berkembangnya masyarakat. Lapisan-lapisan yang ada dalam demokrasi perwakilan tidak sejatinya harus jumud, dan dengan adanya perkembangan akses informasi dan teknologi, jarak yang ada antara wakil rakyat dengan konstituennya dapat perlahan-lahan dicekikan dan menjadi suatu hubungan yang intim dan akuntable. Hubungan tersebut dapat ditingkatkan kualitasnya dengan penerapan *constituent recall*. *Constituent recall* dapat dipandang sebagai manifestasi dari hak berpolitik yaitu hak asasi manusia generasi kedua yang patut dijamin secara aktif oleh negara. Sehingga, hak warga negara untuk menarik kembali wakil rakyat yang dipilihnya sudah sepatutnya dijaga dalam konstitusi. Mekanisme tersebut menegaskan demokrasi perwakilan yang hidup dalam masyarakat Indonesia dan mengantisipasi pertumbuhan budaya demokrasi yang semakin lama semakin terbuka di dunia yang semakin lama kian terbuka pula.

Dalam Naskah Akademik ini, tim perumus menggagas mengenai penarikan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari jabatannya oleh rakyat. Sebelumnya, anggota MPR dapat diberhentikan (*recall*) dari jabatannya oleh partai politik asalnya atau yang dinamakan *party recall*. Apabila partai politiknya menganggap wakil yang terpilihnya tersebut telah bertentangan dengan kepentingan partai politik, maka partai politik dapat menarik kembali wakilnya tersebut dari jabatannya di parlemen. Dalam Naskah Akademik ini, Tim Perumus juga ingin membawa rezim *constituent recall* atau sistem penarikan anggota parlemen yang dilakukan oleh rakyat. Alasan ini dikarenakan anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, dipilih langsung oleh rakyat sehingga mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat. Oleh sebab itu, tidak janggal jika rakyat pulalah yang menarik wakil tersebut dari jabatannya. Selain itu, dengan sistem *constituent recall* maka wakil rakyat dapat bekerja lebih optimal karena tidak terbelenggu dan terancam oleh kepentingan partai politik, karena yang akan melakukan *recall* adalah rakyat bukan partai politiknya. Hal ini sebagaimana telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya. Sistem *recall* ini nantinya akan berlaku bagi anggota DPR serta anggota DPD. Oleh sebab itu, Tim Perumus menambahkan ketentuan mengenai *recall* ini dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

## 2. Penambahan Kewenangan

### a. Kewenangan Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam UUD NRI 1945 disamping lembaga-lembaga negara lain. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Lebih lanjut, dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa MPR merupakan penyelenggara negara tertinggi sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi (*idie gezamte staatgewalt liege allein bei dar Majelis*).<sup>280</sup> MPR merupakan *body of persons in the state over individuals or associations of individuals with in the area its jurisdiction* yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*vertretungs organ des Willens des Staats*). Sehingga, MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>281</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dapat dilihat dalam Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 **sebelum perubahan**, yakni:

- 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal tersebut diatur dalam Pasal 3 UUD 1945;
- 2). Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945;
- 3). Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya dengan dihadiri 2/3 dari jumlah anggota MPR dan harus disetujui sekurang-kurangnya oleh 2/3 daripada jumlah anggota MPR yang hadir. Hal ini diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

Dalam perkembangan selanjutnya, perubahan UUD 1945 menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terkait hubungan dan hierarki lembaga-lembaga negara. UUD NRI 1945 menghasilkan kedudukan sejajar antar seluruh lembaga negara. UUD NRI 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Karena perubahan ini, UUD NRI 1945 tidak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi, namun sebagai lembaga tinggi negara. Begitu pula dalam hubungan dengan

280 Kalingga, *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar*, diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> pada 25 Juni 2018.

281 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm.67.

pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki kewenangan memilih presiden dan wakil presiden. Pakar hukum tata negara, I Dewa Gede Atmadja, memandang bahwa rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang baru menjadikan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, namun sama seperti lembaga negara lainnya yang wewenangnya ditetapkan limitatif dalam Pasal 3, Pasal 6A, Pasal 8, dan Pasal 37 UUD 1945 sekaligus menggeser supremasi MPR ke supremasi UUD.

Selain itu, UUD NRI 1945 juga telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui amandemen Pasal 3. Pasal 3 UUD NRI 1945 (setelah amandemen) secara eksplisit menentukan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Maka, kewenangan MPR menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar NRI 1945 **setelah amandemen** adalah:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi dokumen strategis pada masa Orde Baru yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen.<sup>282</sup> Dokumen itu dianggap sebagai cerminan kehendak rakyat dalam rangka menjalankan Pancasila dan UUD 1945 dengan benar. Saat itu, GBHN menjadi terjemahan dari nilai-nilai yang ada pada Pancasila dan UUD 1945 (pra-amandemen) yang kemudian digunakan sebagai panduan bagi pemerintah Indonesia, baik pusat dan daerah, dalam melaksanakan pembangunan melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya. GBHN juga menjadi simbol kewenangan besar yang dimiliki oleh MPR sebagai lembaga tertinggi, sesuai yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945.<sup>283</sup>

Pada era reformasi, tepatnya melalui amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 3 UUD 1945 mengalami perubahan. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Perubahan

---

282 Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen menyebutkan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)."

283 Fajri, *GBHN: Dari Arah Pembangunan Hingga Simbol Lembaga Tertinggi*, diakses dari <https://www.selasar.com/jurnal/32487/GBHN-Dari-Arah-Pembangunan-Hingga-Symbol-Lembaga-Tertinggi> pada 10 Juni 2018.

itu bukan tanpa maksud. Hal tersebut merupakan jawaban dan implikasi keputusan untuk memperkuat sistem presidensial dan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia. Saat ini, haluan negara digantungkan kepada visi dan misi yang dibawa oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Namun, haluan negara yang digantungkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden memiliki beberapa kelemahan, salah satunya mengenai keberlanjutan pembangunan jika Presiden dan Wakil Presiden terpilih ternyata digantikan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang baru baik dalam masa jabatan ataupun di luar masa jabatan. Alasannya adalah Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang baru belum tentu akan melanjutkan arah pembangunan sesuai dengan visi misi Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya, melainkan akan menggunakan visi misi baru yang diusung oleh pasangan sendiri.

Akhir-akhir ini, gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN semakin menguat. Gagasan untuk melahirkan kembali GBHN pada dasarnya bukan merupakan hal baru. Namun, ide tersebut kembali mendapat tempat dalam pemberitaan nasional ketika Rapat Kerja Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), 12 Januari 2016, resmi membuat rekomendasi mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Gagasan tersebut dipandang perlu untuk mengarahkan dan mengawal kebijakan-kebijakan politik pemerintah agar tetap satu arah dan satu haluan. GBHN akan mengikat semua lembaga negara dan wajib dilaksanakan pemerintah pada semua tingkat, sehingga dapat menjamin keterpaduan, kesinambungan, dan keberlanjutan pembangunan nasional. Dasar argumen yang mengemuka adalah permasalahan yang berada dalam level implementasi, yaitu tidak terlaksananya pembangunan di Indonesia sesuai dengan UUD NRI 1945.

Pada masa orde baru, yakni pada saat Presiden Suharto berkuasa, MPR melalui Tap MPR memiliki kewenangan untuk mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional secara periodik 5 (lima) tahunan yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). MPR melalui GBHN menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh dan memerintahkan kepada mandataris (dalam hal ini adalah Presiden) untuk melaksanakannya.<sup>284</sup>

Kewenangan MPR dalam UUD 1945 sebelum amandemen terdiri dari:

- 1). Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lain, seperti penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden;
- 2). Meminta pertanggungjawaban presiden/mandataris mengenai pelaksanaan GBHN;
- 3). Melaksanakan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan

---

284 Siti Marwajah dan Nunuk Nuswardani, *Garis-Gris Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia, Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol.9, No.1, Juni 2014, hlm.90.

Wakil Presiden;

- 4). Mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan UUD;
- 5). Mengubah Undang-Undang Dasar.

Melihat kewenangan MPR di dalam konstitusi sebelum amandemen tersebut, pelaksanaan pengawasan politik terhadap Presiden menjadi cukup signifikan. Sebab, Presiden sebagai kepala pemerintahan haruslah melaksanakan GBHN yang ditetapkan MPR melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan mempertanggungjawabkan sejauh mana hasil kerja kepada MPR. MPR kemudian dapat menilai dan memutuskan apakah pertanggungjawaban tersebut diterima atau tidak. Apabila di dalam masa jabatannya Presiden melakukan suatu tindakan yang dilarang menurut ketentuan hukum, maka saluran utama untuk memberhentikan adalah MPR.<sup>285</sup>

Setelah masa orde baru berlalu, terjadi amandemen UUD 1945. Dengan adanya Amendemen UUD 1945, terjadi perubahan peran MPR dan Presiden serta GBHN tidak berlaku lagi. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan rumusan pasal tersebut, terdapat 2 pernyataan yang disebutkan dalam UUD. Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum. Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai MPR dapat diatur dengan undang-undang.

Sejatinya, pengaturan kembali mengenai GBHN sebagai kewenangan MPR dalam tataran normatif tidaklah menyalahi konstitusi. Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 telah jelas menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan pengaturan tersebut, terlihat jelas bahwa hanya lembaga MPR yang paham betul *original intent*, maksud, dan tujuan dari tiap-tiap pasal dalam konstitusi Indonesia. Hal tersebut jelas merupakan konsekuensi dari ditetapkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan mengubah dan menetapkan konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat lah yang paham kemana pembangunan Indonesia harus berjalan sesuai dengan pedoman, arah, tujuan konstitusi. MPR

---

285 Umar Mubdi, *GBHN dan Pergeseran Pengawasan Politik MPR*, diakses dari <http://www.calonsh.com/2017/01/10/gbhn-dan-pergeseran-pengawasan-politik-mp>



mengetahui apa yang harus ditetapkan dalam rangka melakukan pembangunan dan mencapai tujuan konstitusi. Selain itu, Pasal 2 ayat (1) juga menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat ... diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.” Pasal tersebut mengamanatkan bahwa pengaturan lanjutan mengenai MPR dapat diatur dengan undang-undang. Isi pengaturannya juga bukan hanya pengaturan mengenai kedudukan MPR semata, tetapi juga kewenangannya. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 sejatinya telah membuka ruang terhadap pengaturan kewenangan MPR, termasuk kewenangan menetapkan GBHN yang sejatinya merupakan turunan dari kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar karena hanya MPR lah yang paham *original intent* dari konstitusi Indonesia. Dengan demikian, pemberlakuan kembali GBHN adalah hal yang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dapat ditetapkan sebagai kewenangan MPR untuk memperbaiki kelemahan sistem pembangunan Indonesia saat ini.<sup>286</sup>

Pada dasarnya, konsep kenegaraan Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan berintikan kekeluargaan serta kebersamaan adalah negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan nasional bangsa Indonesia, kehidupan integralistik ini menitikberatkan pada kebersamaan dan kekeluargaan menuntut keseimbangan yang dinamik dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat.<sup>287</sup> Bahkan, dalam paradigma otonomi daerah, partisipasi daerah juga wajib diperhatikan. Namun kenyataannya, pola pembangunan nasional saat ini tidak berkonsepsikan negara integralistik yang dianut Indonesia.

Pembangunan nasional merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata. Pembangunan yang baik dan konsisten akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang Presiden beserta wakilnya untuk merencanakan, melaksanakan, mengontrol, dan menilai sendiri rancangan pembangunan tersebut.<sup>288</sup> Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara. Hal tersebut sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang dalam alinea keempat UUD NRI 1945.

Sejatinya, pengaturan mengenai perencanaan untuk mencapai tujuan negara dalam hal pembangunan setelah masa reformasi sudah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatur tentang Sistem

---

286 Bob Horo & Partners, *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke Dalam Undang-Undang Dasar, 13 Juli 2016*, diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/>

287 Noor Ms. Bakry, *Pancasila Yuridis Kenegaraan* (Yogyakarta: Liberty, 2001), hlm.79-85.

288 Bob Horo & Partners, *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke Dalam Undang-Undang Dasar, 13 Juli 2016*, diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/>.

Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun. RPJP tersebut kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun. RPJM memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Penyusunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) itu sendiri diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) mengatur kepada Presiden dan Wakil Presiden bahwa keduanya diberikan tugas untuk menyusun arah dan strategi pembangunan nasional selama 5 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presidensial yang berpedoman pada cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Hal ini juga selaras dengan salah satu persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan. Untuk mewujudkan hal tersebut, visi, misi, dan program calon Presiden dan Wakil Presiden dituangkan dalam sebuah RPJMN dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).<sup>289</sup>

Persoalannya adalah seperti yang telah diungkapkan di muka bahwa penyusunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) itu sendiri diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Haluan negara yang digantungkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden memiliki beberapa kelemahan, salah satunya mengenai keberlanjutan pembangunan jika Presiden dan Wakil Presiden terpilih ternyata digantikan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang baru baik dalam masa jabatan ataupun di luar masa jabatan. Dalam konteks dan perspektif seperti inilah, pemikiran dan keputusan untuk menghidupkan kembali GBHN menemukan alurnya. Di sana ada kesimpulan bahwa negara ini memerlukan GBHN dengan konsensus yang lebih kuat sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Konsisten artinya dilaksanakan secara taat oleh seluruh penyelenggara negara secara horizontal (eksekutif, legislatif, dan

---

289 Indonesia, *Undang-Undang tentang* tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 37 ayat (1).

yudikatif). Sedangkan, vertikal (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) mendapatkan partisipasi rakyat dan secara sinkronis dan diakronis berkelanjutan dari satu rezim ke rezim berikutnya yang datang silih berganti sesuai jadwal demokrasi. Kualitas konsistensi semacam itulah yang dinilai tidak bisa dimiliki oleh RPJM yang hanya diwadahi dalam Perpres. Berkaca pada perjalanan RPJM, setiap Presiden baru menduduki jabatannya datang pula RPJM baru yang sangat berbeda dengan RPJM sebelumnya. Contoh: RPJM 2015-2019 saat ini adalah visi, misi, agenda (nawacita) Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla. Meski di klaim berpedoman pada RPJPN dan SPPN yang sama dengan RPJM yang dibuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, nyatanya keduanya berbeda. Karenanya, sulit untuk mengatakan bahwa RPJM yang sekarang merupakan kesinambungan yang konsisten dari RPJM sebelumnya.<sup>290</sup>

Sejatinya, baik GBHN maupun RPJPN hakekatnya sama-sama sebagai pedoman arah pembangunan Indonesia baik pemerintah pusat dan daerah. Namun, dalam naskah akademik yang disusun Forum Rektor Indonesia tahun 2014, Prof Dr. Niki Lukviarman, Guru Besar atau Ketua Program Doktor Universitas Andalas menyebutkan bahwa GBHN berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). GBHN adalah sebuah strategi ideologi pembangunan. Sedangkan, RPJP adalah sebuah strategi teknokratik pembangunan. Perbedaan antara haluan negara dan RPJP sangatlah mendasar. Haluan Negara bersifat ideologi sedangkan RPJP bersifat teknokratis. Urgensi dari GBHN sendiri adalah sebagai arahan pembangunan nasional sedangkan RPJP berisi penjabaran arah pembangunan yang berisi prioritas kerja yang bersifat “*teknokratis dan pragmatis*”.

Prof Niki juga menyebutkan bahwa haluan negara bersifat dinamis dan holistik. Alasannya adalah haluan negara dibahas setiap 5 tahun oleh seluruh anggota MPR yang merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia.<sup>291</sup> Selain itu, Prof. Elfindri juga menyoroti bahwa terdapat kelemahan sistem perencanaan pembangunan era reformasi yang mana rencana pembangunan disusun berdasarkan visi dan misi kandidat saat masa kampanye pemilihan presiden sehingga lebih fokus pada perencanaan pembangunan jangka menengah, bukan jangka panjang. Visi dan misi tersebut disusun secara terbatas oleh tim kampanye sehingga tidak fokus pada bagaimana negara akan dibangun dalam jangka panjang. Akibatnya, rencana-rencana pembangunan para presiden era reformasi tidak dapat diterapkan secara berkelanjutan.<sup>292</sup>

---

290 Hajriyanto Y Thohari, *Revitalisasi GBHN, Revitalisasi MPR*, Februari 2016, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/02/03/o1yjc- revitalisasi-gbhn-revitalisasi-mpr> pada 8 Juni 2018.

291 Erna Ratnasariningsih, *Perbedaan Tujuan dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, 2017, diakses dari <http://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arrah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/> pada 8 Juni 2018.

292 Tribun News, *Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN*, diakses melalui <http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-gbhn> pada 8 Juni 2018.

Perbandingan antara GBHN dan RPJP dan RPJM.<sup>293</sup>

Perbedaan GBHN dengan RPJP dan RPJM			
No.	Aspek	GBHN	RPJP dan RPJM
1	Landasan Hukum	Landasan Operasional: Ketetapan MPR.	Landasan Operasional: Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2015-2019.
2	Strategi Pembangunan	Strategi pembangunan diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Strategi tersebut ditetapkan dengan sasaran dan titik berat pembangunan dalam setiap Repelita, yakni: Repelita I: Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap selanjutnya; Repelita II: Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar tahap selanjutnya; Repelita III: Menitikberatkan pada sektor pertanian menuju swasembada pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baru menjadi barang jadi untuk meletakkan dasar yang kuat bagi tahap selanjutnya; Repelita IV: Menitikberatkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya.	Pelaksanaan RPJPN tahun 2005 – 2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan sebagai berikut : RPJM ke-1 (2005-2009): Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat; RPJM ke-2 (2010-2014): Ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian; RPJM ke-3 (2015-2019): Ditujukan untuk memantapkan pembangunan menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan daya saing kompetitif berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat; RPJM ke-4 (2020-2024): Mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.

293 Erna Ratnasariningsih, *Perbedaan Tujuan dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, 2017, diakses dari <http://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arrah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/> pada 8 Juni 2018.

	<p><b>Materi Pembangunan</b></p>	<p><b>Hukum:</b> Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat;</p> <p><b>Ekonomi:</b> Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan.</p> <p><b>Politik:</b> Politik Dalam Negeri: Memperkuat NKRI dalam bhinneka tunggal ika; Politik Luar Negeri: Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif</p> <p><b>Penyelenggaraan Negara:</b> Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme; Komunikasi, Informasi dan media massa: Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradisional;</p> <p><b>Agama:</b> Memantapkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan negara;</p> <p><b>Pendidikan:</b> Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia;</p> <p><b>Sosial dan Budaya:</b> Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata dengan mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa.</p> <p><b>Kedudukan dan Peranan Perempuan :</b> Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;</p> <p><b>Pemuda dan Olah Raga:</b> Menumbuhkan budaya olah raga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia;</p> <p><b>Pembangunan Daerah:</b> Umum: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab; Khusus : Daerah Istimewa Aceh, Irian Jaya dan Maluku.</p> <p><b>Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup:</b> Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.</p> <p><b>Pertahanan dan Keamanan:</b> Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran TNI</p>	<p><b>RPJM ke-1 (2005-2009) fokus pada:</b> Peningkatan keadilan dan penegakan hukum; Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan; Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil; Meningkatkan SDM; Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif termasuk memperbaiki infrastruktur; Peningkatan peran swasta dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan terutama untuk sektor transportasi, energi dan kelistrikan serta pos dan telematika; Pelaksanaan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan; Peningkatan mitigasi bencana: geologi, kerusakan hutan dan pencemaran lingkungan.</p> <p><b>RPJM ke-2 (2010 – 2014) dengan program :</b> Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran; Peningkatan kesehatan dan status gizi; Pelestarian fungsi lingkungan hidup; Peningkatan perekonomian melalui penguatan industri manufaktur, pertanian dan kelautan; Peningkatan energi.</p> <p><b>RPJM ke-3 (2015-2019) dengan program :</b> Peningkatan IPTEK; Daya saing kompetitif; Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat dibidang hukum; Pemerataan.</p> <p><b>Sasaran Pembangunan Manusia:</b> Kependudukan; Pendidikan; Kesehatan;</p> <p><b>Sasaran Pembangunan Sektor Unggulan meliputi :</b> Kedaulatan Pangan; Energi &amp; ketenagalistrikan; Kemaritiman; Pariwisata;</p> <p><b>Sasaran Pemerataan Pembangunan:</b> Antar kelompok pendapatan; Antar wilayah-wilayah Pembangunan Perdesaan; Pengembangan Kawasan Perbatasan; Pengembangan Daerah Tertinggal; Pembangunan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di luar Jawa;</p>
--	----------------------------------	--	---

## ii. Fungsi GBHN

Bila kita telaah, setidaknya terdapat beberapa fungsi GBHN, yakni:

- 1). Sebagai visi-misi rakyat Indonesia untuk rencana pembangunan nasional. Pembangunan yang dijalankan harus sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat secara adil dan makmur;
- 2). Sebagai tata cara, perilaku, cara bertindak, dan cara pemersatu dalam pembangunan nasional tanpa melihat lagi perbedaan suku, agama, dan ras;
- 3). Sebagai landasan penting untuk menentukan arah dan tujuan yang tepat sasaran, yakni mewujudkan masyarakat Indonesia saling melindungi dan membela HAM sepanjang tidak merugikan pihak lain, lebih demokratis, berkeadilan sosial, menjalankan dan menegakkan hukum, berakhlak mulia, santun, berbudaya dalam 5 tahun ke depan dan 5 tahun berikutnya;
- 4). Sebagai arah dan fondasi serta strategi pembangunan nasional untuk menjadikan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat yang makmur, bersatu, gotong royong demi terwujudnya cita-cita Pancasila;
- 5). Pembangunan nasional dilaksanakan hanya semata-mata dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat;
- 6). Pembangunan yang dilakukan ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan lahir batin dan mencapai kemajuan di segala bidang, menciptakan rasa aman, keadilan, saling menghargai, saling menciptakan lingkungan yang tenteram dan menjamin rakyat untuk mengeluarkan pendapatnya;
- 7). Sebagai pemersatu antara pemerintah dan masyarakat agar terwujud kerja sama saling melengkapi dalam rangka pembangunan nasional yang adil dan makmur;
- 8). Sebagai penguat tegaknya kedaulatan masyarakat Indonesia;
- 9). Pedoman untuk pengamalan, pelaksanaan, pendudukan penuh terhadap ajaran agama dalam bermasyarakat;
- 10). Perisai untuk menghadang pengaruh globalisasi agar masyarakat mampu memaknai kepribadian yang kreatif, berpikiran positif, dinamis, dan dapat menimbang manfaat serta kerugian masuknya pengaruh luar.

## iii. Wacana Menghidupkan Kembali GBHN

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan

kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sejatinya merupakan dokumen strategis pada masa Orde Baru yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen.<sup>294</sup> GBHN memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta mewujudkan kemajuan disegala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.<sup>295</sup>

GBHN memberikan arah perjuangan Negara dan Rakyat Indonesia dalam Pembangunan Nasional.<sup>296</sup> GBHN pada hakekatnya merupakan Pola Umum Pembangunan Nasional yang menyeluruh, terarah, terpadu, serta berlangsung secara terus menerus. “Menyeluruh” berarti bahwa pembangunan itu meliputi seluruh kehidupan rakyat dan bangsa. “Terarah” berarti bahwa proses pembangunan diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan. “Terpadu” berarti pelaksanaan pembangunan melibatkan, bekerjasama, sejalan antar berbagai instansi Pemerintah serta antar Pemerintah dan rakyat. “Berlangsung terus menerus” berarti bahwa pembangunan menyeluruh, terarah, dan terpadu telah disiapkan dalam jangka panjang dan dengan tahap yang berkelanjutan.<sup>297</sup>

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Zulkifli Hasan menyatakan bahwa sejatinya GBHN merupakan pedoman dasar (*guiding principles*) dan arahan dasar (*directive principles*).<sup>298</sup> Sedangkan, Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si., Guru Besar Ilmu Hukum dan Kepala Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada juga menyatakan bahwa GBHN merupakan sarana memanusiakan (*nguwongke*) rakyat Indonesia dalam rangka pertanggungjawaban sosial penyelenggaraan negara.<sup>299</sup> Maka, dapat dikatakan bahwa inti dari GBHN adalah konsepsi penyelenggaraan Negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara atas mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.<sup>300</sup>

---

294 Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Amandemen menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).”

295 Muharsono, *Pentingnya GBHN, Publiciana 8 (2015), hlm. 193.*

296 C.S.T. Kansil, *Hidup Berbangsa dan Bernegara: Pedoman Hidup Bernegara untuk Siswa Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 1993), hlm.13.

297 C.S.T. Kansil, *Hidup Berbangsa dan Bernegara: Pedoman Hidup Bernegara untuk Siswa Indonesia*, hlm.203.

298 Mei Susanto, *GBHN dalam UUD 1945*, diakses dari <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/> pada 24 Juni 2018.

299 Sudjito, *GBHN dalam Perspektif Social Order*, diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/876812/18/gbhn-dalam-perspektif-social-order-1403659185> pada 24 Juni 2018.

300 Muharsono, *Pentingnya GBHN, Publiciana 8 (2015), hlm. 193.*

#### iv. Urgensi Pengembalian dan Penghidupan Kembali GBHN

Amandemen konstitusi Indonesia telah membawa dampak hilangnya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Ditiadakannya GBHN yang sebelumnya menjadi kewenangan MPR menimbulkan beberapa permasalahan dalam pembangunan negeri ini. GBHN sejatinya merupakan rencana pembangunan dengan konsensus yang lebih kuat. Terdapat beberapa urgensi dan kelebihan dari GBHN.

Pertama, GBHN disusun dengan melibatkan semua elemen bangsa sesuai dengan semangat Pancasila. Direktur Eksekutif Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, Yudi Latif mengemukakan bahwa RPJPN hanya disusun oleh Presiden dan DPR. Sehingga, yang menentukan kebijakan dasar adalah DPR. Sedangkan, GBHN disusun dengan melibatkan seluruh elemen bangsa.<sup>301</sup> Pernyataan tersebut mendapat dukungan dari Ketua Badan Pengembangan Kerja Sama Kelembagaan DPD, Bambang Sadono yang juga mengatakan bahwa pengaktifan GBHN diperlukan untuk mengakomodasi suara seluruh rakyat Indonesia. SPPN sebagai pedoman pembangunan saat ini hanya berdasarkan visi-misi Presiden terpilih sehingga ada suara masyarakat yang tidak terakomodasi. Sedangkan, GBHN dapat menampung aspirasi atau suara rakyat yang tidak memilih Presiden terpilih. Selain itu, GBHN juga mengintegrasikan pembangunan nasional dan daerah serta sebagai sistem perencanaan pembangunan berbasis kedaulatan rakyat.<sup>302</sup>

Kedua, GBHN lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Konsisten artinya dilaksanakan secara taat oleh seluruh penyelenggara negara secara horizontal (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Selain itu, secara vertikal (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) juga mendapatkan partisipasi rakyat dan secara sinkronis dan diakronis berkelanjutan dari satu rezim ke rezim berikutnya yang datang silih berganti sesuai jadwal demokrasi.

Berkaca pada perjalanan RPJM, setiap Presiden baru yang menduduki jabatannya, datang pula RPJM baru yang sangat berbeda dengan RPJM sebelumnya. Contoh: RPJM 2015-2019 saat ini adalah visi, misi, agenda (nawacita) Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla. Meski di klaim berpedoman pada RPJPN dan SPPN yang sama dengan RPJM yang dibuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono,

---

301 Palupi Annisa Auliani, *40 Persen Pasal Hasil Amandemen Keempat UUD 1945 "Tabrak" Pancasila*, diakses melalui <http://nasional.kompas.com/read/2013/11/11/0558161/40.Persen.Pasal.Hasil.Amandemen.Keempat.UUD.1945.Tabrak.Pancasila> pada 24 Juni 2018.

302 Ariady Achmad, *Reformulasi GBHN*, diakses melalui <http://www.teropongsenayan.com/47074-reformulasi-gbhn> pada 24 Juni 2018.



nyatanya keduanya berbeda. Karenanya, sulit untuk mengatakan bahwa RPJM yang sekarang merupakan kesinambungan yang konsisten dari RPJM sebelumnya.<sup>303</sup> Martin Hutabarat juga angkat bicara terkait opininya dalam hal pentingnya GBHN. Beliau menggambarkan bahwa jika Presiden Joko Widodo mencanangkan program tol laut dalam pemerintahannya, maka selama ia berkuasa, birokrasi bekerja untuk merealisasikan gagasan tersebut. Namun, rancangan program ini dapat berubah bila Jokowi tidak lagi menjabat sebagai Presiden RI. Jika Presiden baru yang menggantikan posisi Jokowi sebagai Presiden RI tidak meneruskan program tol laut, maka program tol laut akan menjadi sia-sia.<sup>304</sup> Dalam praktiknya, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum setiap 5 (lima) tahun sekali membawa visi dan misi atau politik tersendiri. Alhasil, setiap pergantian Presiden dan Wakil Presiden, pembangunan Indonesia diawali dengan landasar dan tujuan yang berbeda atau dapat dikatakan pembangunan dimulai dari awal kembali. Hal tersebut sesuai dengan pemikiran logis dikarenakan tiap-tiap pasangan calon Presiden menawarkan janji berbeda dari Presiden sebelumnya dan pasangan lainnya bahkan berlainan dari yang telah dilakukannya sendiri dalam 5 (lima) tahun terakhir.<sup>305</sup> Sementara itu, Presiden dan Wakil Presiden yang baru juga tidak memiliki kepentingan untuk meneruskan program Presiden sebelumnya.<sup>306</sup>

Selain itu, SPPN juga berbeda dengan GBHN. SPPN lebih sebagai “Strategi Teknokratik Pembangunan” yang merupakan penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja program pembangunan yang bersifat teknokratis dan pragmatis. Sedangkan, GBHN lebih kepada “Strategi Ideologi Pembangunan” yang menentukan dan menegaskan kemana bangsa ini akan bergerak.<sup>307</sup>

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dr. Fatmawati S.H., M.H juga mengungkapkan bahwa merupakan suatu kekeliruan jika ada pendapat yang mengemukakan bahwa dengan munculnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (UU RPJPN) menjadikan GBHN tidak diperlukan lagi. Hal tersebut tidak tepat.

---

303 Hajriyanto Y Thohari, *Revitalisasi GBHN, Revitalisasi MPR*, Februari 2016, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/02/03/o1yjcw-revitalisasi-gbhn-revitalisasi-mpr> pada 8 Juni 2018.

304 Viva News, *Mungkinkah Membangkitkan GBHN Lagi*, diakses melalui <http://www.viva.co.id/indepth/fokus/663631-mungkinkah-membangkitkan-gbhn-lagi> pada 24 Juni 2018.

305 Bambang Kesowo, *GBHN dan Amandemen UUD*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/19/16000091/GBHN.dan.Amandemen.UUD?page=all> pada 24 Juni 2018.

306 Robbi Khadafi, *MPR: Semua Komponen Bangsa Setuju UUD Diamandemen*, diakses dari <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/01/21/54031/25/25-MPR-Semua-Komponen-Bangsa-Setuju-UUD-Diamandemen> pada 24 Juni 2018.

307 Prof. Dr. Ravik Karsidi, M.S, *Inspirasi dan Gagasan Akademisi Peduli Bangsa: Wacana Perlunya Haluan Negara*, diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html> pada 24 Juni 2018.

Alasannya adalah kewenangan menetapkan GBHN bukanlah hilang akibat munculnya UU SPPN, melainkan karena adanya amandemen konstitusi. Dr. Fatmawati S.H., M.H menilai bahwa dalam lampiran UU RPJPN, terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan asas-asas dalam UUD NRI 1945, terutama dalam bidang keadilan sosial. Dalam Bab III tentang Visi dan Misi Pembangunan Nasional 2005-2025 bagian B angka 10 dinyatakan bahwa:

*“Peranan pemerintah yang efektif dan optimal diwujudkan sebagai fasilitator, regulator, sekaligus sebagai katalisator pembangunan di berbagai tingkat guna efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, terciptanya lingkungan usaha yang kondusif dan berdaya saing, dan terjaganya keberlangsungan mekanisme pasar.”*

Menurutnya, peranan pemerintah menjaga kelangsungan mekanisme pasar bertentangan dengan asas kekeluargaan yang dikemukakan oleh *founding fathers*. Padahal, asas ini merupakan salah satu pasal yang tidak diubah ketika terjadi amandemen konstitusi Indonesia, yakni Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945. Asas kekeluargaan memiliki arti bahwa rakyat yang berdaulat di bidang ekonomi. Sehingga, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4), Pemerintah seharusnya dapat menjaga keseimbangan dan kemajuan ekonomi nasional.<sup>308</sup>

Ketiga, pola pembangunan nasional saat ini tidak integralistik. Masih terjadi program-program nasional yang belum mendapat dukungan sepenuhnya dari daerah. Daerah juga mengembangkan konsep-konsep pembangunan sendiri yang tidak selalu mengacu pada kebijakan pembangunan nasional.<sup>309</sup> UU Nomor 25 Tahun 2004 (UU SPPN) juga hanya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat melalui DPR. Implikasinya adalah terdapat perbedaan tujuan antara perencanaan pembangunan nasional (RPJM Nasional dan RKP) dengan perencanaan pembangunan daerah (RPJM Daerah dan RKPd). Dengan demikian, konsep pembangunan nasional Indonesia saat ini kurang menyeimbangkan kepentingan pemerintah dan daerah.<sup>310</sup> Dampak lebih lanjut dari tidak terintegrasinya pembangunan nasional adalah aspek pemerataan pembangunan geografis Indonesia menjadi buruk. Ketimpangan antar wilayah Indonesia tahun 2013 dapat dilihat antara

---

308 Fatmawati, *Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Oktober-Desember 2011, hlm.715.

309 Ari Purwadi, *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah*, *Perspektif* 18, Mei 2013, hlm.91.

310 Kalingga, *Wacana Pemberlakuan Kembali GBHN kedalam Undang-Undang Dasar*, diakses melalui <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> pada 24 Juni 2018.

DKI Jakarta dan NTT. Pendapatan regional tertinggi (DKI Jakarta) nilainya 25 kali lipat dibandingkan pendapatan regional terendah (NTT). Wakil Ketua Badan Pengkajian MPR, Martin Hutabarat pun angkat bicara. Beliau mengatakan bahwa masalah lain dari tidak meratanya pembangunan di Indonesia adalah timbul keinginan memindahkan ibu kota NKRI ke luar pulau Jawa. Keinginan tersebut sejatinya disebabkan oleh adanya stigma masyarakat bahwa dengan pemindahan ibu kota ke daerah, maka pembangunan di daerah akan menjadi lebih cepat.<sup>311</sup>

Pembangunan nasional yang terintegrasi dengan baik merupakan suatu hal yang sangat penting. Perencanaan pembangunan pusat dan daerah harus sejalan. Perencanaan pembangunan setiap provinsi harus sejalan dengan perencanaan pembangunan di kabupaten dan kota di wilayahnya. Hal tersebut akan menghasilkan pembangunan yang konsisten satu sama lain, saling bersinergi dan berpotensi memberikan *output* dan *outcome* yang lebih cepat dan lebih baik.<sup>312</sup>

Keempat, dalam menjalankan pembangunan, faktor finansial merupakan faktor yang sangat penting dan esensial. GBHN dapat mengoptimalkan penggunaan keuangan negara. GBHN merupakan wadah yang dapat memetakan rencana pembangunan yang akan dilakukan oleh Pemerintah sehingga anggaran yang diperlukan juga akan lebih jelas sehingga tidak ada lagi pemborosan akibat rencana pembangunan yang tidak terlalu penting.

Selain itu, sebuah haluan negara (dalam hal ini GBHN) diharapkan menjadi instrumen untuk memimpin seluruh penyelenggara negara untuk patuh, loyal, dan setia terhadap jiwa dan ruh konstitusi dalam menyelenggarakan pembangunan bangsa. Kebutuhan akan haluan negara menjadi penting karena alasan (i) historis, (ii) hukum, (iii) politik, dan (iv) sosioekonomis.<sup>313</sup> *Pertama*, alasan historis. Upaya menyusun haluan negara (GBHN) pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. *Kedua*, alasan hukum. Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran haluan negara (GBHN), yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, berjalan tidak efektif. *Ketiga*, alasan politik. Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak

---

311 Ruslan Tambak, *MPR: Haluan Negara Prinsip yang Harus Dipegang dalam Pembangunan*, diakses melalui <http://www.rmol.co/read/2017/04/13/287517/MPR:-Haluan-Negara-Prinsip-yang-Harus-Dipegang-Dalam-Pembangunan-> pada 24 Juni 2018.

312 Ari Purwadi, *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah, Perspektif 18*, Mei 2013, hlm.91.

313 Prof. Dr. Ravik Karsidi, M.S., *Wacana Perlunya Haluan Negara*, diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html> pada 8 Juni 2018.

maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Dengan adanya haluan negara, pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. *Keempat*, alasan sosio-ekonomi. Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi.

#### v. Perundang-undangan yang Mengatur GBHN

Selanjutnya, beberapa pihak mengemukakan pendapat bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) skenario terkait dengan wacana menetapkan GBHN oleh MPR.<sup>314</sup> *Skenario pertama*, adalah menginisiasi amandemen UUD NRI 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau ulang keberadaan MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara. Namun, jika agenda itu yang dipilih maka diperlukan prasyarat politik berupa konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Dengan demikian, konsensus itu mencerminkan kesepakatan seluruh elemen bangsa.

*Skenario kedua*, merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU Nomor 27 Tahun 2009 jo. Nomor 17 Tahun 2014 jo. UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3), serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan UU Nomor 25 Tahun 2004 (UU SPPN) dan UU Nomor 17 Tahun 2007 (UU tentang RPJPN 2005-2025) harus diubah agar penyusunan rencana pembangunan tidak terpusat di pemerintah. Tujuannya adalah agar lembaga-lembaga negara lainnya secara bersama-sama bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya, dalam UU tentang MPR dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan haluan negara.

*Skenario ketiga* adalah menciptakan konvensi ketatanegaraan. Lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR, mengadakan *joint session* untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat presiden kampanye. Fokus dan skala prioritas itu harus mengacu kepada haluan yang ditetapkan sesuai hasil *joint-*

---

314 Prof. Dr. Ravik Karsidi, M.S., *Wacana Perlunya Haluan Negara*, diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html> pada 8 Juni 2018.

session MPR, DPR, dan DPD. Menjelang 6 bulan usai mandat kepresidenan, MPR, DPR, dan DPD harus melakukan evaluasi dan memberikan catatan-catatan kemajuan yang dicapai dari pelaksanaan haluan negara. Skenario ini membutuhkan perubahan UU MD3 dan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga negara tersebut.

Selain itu, terkait produk hukum GBHN, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Udayana, **Prof. Dr. Yohanes Usfunan** mengemukakan bahwa GBHN dapat dihidupkan kembali melalui beberapa opsi. Opsi tersebut antara lain:<sup>315</sup>

- 1). Diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945;
- 2). Diatur dengan Undang-Undang;
- 3). Diatur dengan Ketetapan MPR;
- 4). Diatur dengan Peraturan MPR.

Namun, dari semua opsi di atas, opsi keempat atau **Peraturan MPR** lah yang paling tepat untuk dilakukan. Jika melalui amandemen, ditakutkan adanya kemungkinan masuknya ideologi lain yang berseberangan dengan Pancasila, Kebhinekaan dan NKRI. Sehingga, tidak tepat jika melakukan amandemen konstitusi. Selain itu, GBHN tidak tepat jika diatur menggunakan tataran Undang-Undang. Alasannya adalah GBHN merupakan hasil perumusan, permusyawaratan, dan keputusan MPR sebagai lembaga istimewa. Jika diatur menggunakan UU, GBHN menjadi rentan untuk diubah-ubah padahal GBHN seharusnya memiliki sifat yang berjangka panjang. Lebih lanjut, jika memilih opsi ketiga menggunakan Ketetapan MPR maka hal ini tidak tepat. Alasannya adalah karena “ketetapan” secara hakekat memiliki persamaan dengan keputusan. Ketetapan tidak mengandung materi normatif yang bersifat pengaturan.<sup>316</sup> Ketetapan hanya merupakan tindakan hukum yang mempunyai akibat menciptakan, mengubah, membatalkan suatu hubungan hukum.

Pada masa Orde Baru, GBHN dibuat dalam bentuk Tap MPR. Namun, hal tersebut cenderung dipaksakan akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945 karena UUD 1945 hanya berisi materi muatan yang pokok dan fundamental. Berbagai aspek ketatanegaraan masih mengalami kekosongan hukum karena tidak diatur dalam UUD 1945.

<sup>317</sup> Hasil penelitian Sri Soemantri menyebutkan bahwa materi muatan

---

315 Yohanes Usfunan, *Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial*, diakses melalui [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_1\\_dir/d0a21b29be810d0789799f7fe31c093.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/d0a21b29be810d0789799f7fe31c093.pdf) pada 24 Juni 2018.

316 Yessi Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari – Maret 2015), hlm.83.

317 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 13.

dalam Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok:<sup>318</sup>

- 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.

Atas dasar pertimbangan kekosongan hukum itu, akhirnya dikeluarkanlah berbagai Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.<sup>319</sup> Alasan digunakan Peraturan MPR sebagai wadah dari GBHN adalah konsep Peraturan lebih tepat untuk digunakan karena jangkauannya lebih luas dan berlaku untuk setiap orang.<sup>320</sup> Rincian GBHN yang bersifat mengatur (regeling) bukan keputusan atau ketetapan (*beschikking*) yang bersifat administratif. Selain itu, GBHN yang diatur dalam Peraturan MPR memiliki legitimasi yang lebih kuat jika dibandingkan RPJPN yang hanya diwadahi dalam tataran Undang-Undang. GBHN memberikan kepastian hukum yang lebih baik jika dibandingkan oleh RPJPN yang hanya dipayungi sebuah Undang-Undang oleh DPR dengan persetujuan Presiden.

#### vi. Kewenangan MPR Menetapkan Ketetapan MPR (Tap MPR)

Sebelum Amandemen UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>321</sup> Namun, dalam perkembangan selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelumnya menyebutkan: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kini

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

319 Hernadi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang bersifat Mengatur, Positum 1* (Desember 2016), hlm.43

320 Yohanes Usfunan, *Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial*, diakses melalui [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_1\\_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf) pada 24 Juni 2018.

321 H.R.Abu Daud Busroh, S.H., *Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hlm.107.

diubah menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut terletak pada kedudukan MPR, yakni yang sebelumnya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat serta penyelenggara kekuasaan tertinggi, kini tidak lagi menjadi pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. MPR menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini sesuai dengan prinsip *check and balances* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan dalam UUD NRI 1945.

Selain terjadi pergeseran kedudukan MPR, beberapa kewenangan MPR yang penting juga dieliminasi, yakni kewenangan memilih presiden dan wakil presiden serta menetapkan GBHN. Pasca amandemen UUD 1945, kewenangan MPR hanyalah:

- 1). Mengubah dan menetapkan UUD;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Jika diamati, sejatinya UUD 1945 dan perubahannya tidak pernah mengamanatkan secara langsung kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR. Munculnya nama “Ketetapan” sebagai salah satu produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR tidak lain dan tidak bukan sebagai kesepakatan yang diambil oleh Majelis berdasarkan Pasal 3 UUD 1945.<sup>322</sup> Pasal 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara.”

Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Hal tersebut berimplikasi pada hapusnya kewenangan MPR dalam mengeluarkan Ketetapan MPR. Sebagai tindak lanjut dari hal tersebut, UUD NRI Tahun 1945 menugaskan MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S. Untuk melaksanakan amanat konstitusi tersebut, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002. Hasilnya, MPR menggolongkan Ketetapan MPR/S menjadi 6 kelompok, yakni:<sup>323</sup>

- 1). Ketetapan MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- 2). Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing;

---

322 Haposan Siallagan, *Reeksistensi Ketetapan MPR dan Implikasi Yuridisnya terhadap Judicial Review di Indonesia*, hlm.2.

323 Haposan Siallagan, *Reeksistensi Ketetapan MPR dan Implikasi Yuridisnya terhadap Judicial Review di Indonesia*, hlm.2.

- 3). Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004;
- 4). Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang;
- 5). Ketetapan MPR/S tentang Peraturan Tata Tertib dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil Pemilu 2004;
- 6). Ketetapan MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena lebih bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Salah satu Ketetapan MPR yang ditinjau adalah Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Hasil peninjauan terhadap Tap MPR III/MPR/2000 tersebut adalah akan tetap berlaku sampai dengan diundangkan undang-undang yang mengatur materi yang sama. Kemudian, diundangkanlah UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah diundangkan UU Nomor 10 Tahun 2004, maka Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi. Namun ternyata, UU Nomor 10 Tahun 2004 memiliki permasalahan, yakni terkait ketidakjelasan status 14 Ketetapan MPR/S yang telah ditinjau MPR melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.<sup>324</sup> Mengingat masih ada Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, maka diundangkanlah UU Nomor 12 Tahun 2011 yang kembali memasukkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki perundang-undangan.

Wacana memberikan kembali kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR (Tap MPR) khususnya yang bersifat mengatur muncul kembali ke permukaan. Dengan pemberian kewenangan tersebut, MPR akan kembali berwenang untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur seperti Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berkaitan dengan kewenangan tersebut, sebenarnya pada saat pembentukan MPR, MPR tidak dimaksudkan sebagai badan pembuat peraturan (apalagi sebagai legislatif), kecuali menetapkan dan mengubah UUD.<sup>325</sup> Menurut Bagir Manan, terdapat 2 (dua) alasan kehadiran Tap MPR pada masa lalu, yakni:<sup>326</sup>

- 1). Ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945;
- 2). Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.

Selain 2 (dua) alasan tersebut, terdapat alasan lain mengapa

324 Haposan Siallagan, *Reeksistensi Ketetapan MPR dan Implikasi Yuridisnya terhadap Judicial Review di Indonesia*, hlm.2.

325 Bagir Manan, *Membedah UUD 1945* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm.72.

326 Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), hlm.31-32



dibutuhkan suatu Tap MPR, akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945. Hal ini disebabkan karena materi muatan UUD 1945 bersifat pokok dan fundamental saja.

Selain itu, aspek penting yang perlu mendapat kejelasan adalah materi muatan produk MPR. Istilah materi muatan pertama kali digunakan oleh Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan dari Bahasa Belanda "*het onderwerp*".<sup>327</sup> Secara doktrinal, materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.<sup>328</sup> Sementara itu, dalam 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.<sup>329</sup> Hasil penelitian Sri Soemantri menyebutkan bahwa materi muatan dalam Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok:<sup>330</sup>

- 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.

Sementara itu, menurut Bagir Manan, materi muatan Tap MPR dibedakan dalam 4 (empat) jenis, yakni:<sup>331</sup>

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

---

327 Bagir Manan dan Kuantana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm.144.

328 Bagir Manan dan Kuantana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.145.

329 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 13.

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

331 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, hlm.146

kebijakan dibidang administrasi negara.

Selain itu, terdapat pihak yang membagi keberadaan produk hukum MPR terutama Tap MPR yang bersifat mengatur dengan materi muatan dalam rangka:<sup>332</sup>

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

**Eksistensi Tap MPR saat ini tampaknya tidak lagi menemukan urgensinya.** 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.<sup>333</sup>

#### vii. Mekanisme Pembentukan GBHN dan Implikasinya terhadap SPPN (RPJPN dan RPJMN)

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dan mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.<sup>334</sup> GBHN akan membuat konsep dan rencana untuk 5 (lima) tahun ke depan. Selain itu, GBHN yang sejatinya merupakan suatu *master plan* Indonesia ini juga tidak hanya dibahas oleh tim sukses para Calon Presiden ataupun Wakil Presiden. Namun, rencana ini akan dibahas oleh seluruh elemen rakyat melalui rangkaian proses dari sisi kebangsaan, politik, maupun ekonomi.

332 Hernadi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur*, *Jurnal Hukum POSITUM*, Vol.1, Desember 2016, hlm.45.

333 Hernadi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur*, *Jurnal Hukum POSITUM*, hlm.46.

334 Muharsono, *Pentingnya GBHN*, *Publiciana 8 (2015)*, hlm.193.

Dalam proses perancangan, MPR nantinya akan membentuk Panitia *Ad Hoc* untuk merancang GBHN berpedoman dan berlandaskan pada Pancasila dan UUD NRI 1945.<sup>335</sup> Presiden dan Wakil Presiden terpilih wajib berpedoman dan menjalankan program sesuai dengan GBHN yang telah ditetapkan sebelum ia menjabat. Meskipun begitu, pasangan Presiden dan Wakil Presiden akan tetap fokus dan menjalankan program yang telah diusung pada masa kampanye yang mana program-program tersebut telah disesuaikan lebih dahulu dengan GBHN yang telah ditetapkan untuk masanya. GBHN inilah yang akan dijadikan tolok ukur keberhasilan Pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan selama 5 (lima) tahun masa jabatannya.

Dalam tataran implementasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan mengadakan sidang dalam periode 5 (lima) tahun sekali untuk menetapkan GBHN 1 (satu) tahun sebelum pemilihan dan penetapan Presiden terpilih. Justifikasi jangka waktu 5 (lima) tahun sekali adalah angka tersebut diharapkan dapat menyesuaikan dengan perkembangan negara yang nantinya akan menjadi pijakan serta landasan untuk pembangunan berikutnya.<sup>336</sup> Penyusunan GBHN wajib memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran yang ada selama periode pembentukannya sehingga menentukan haluan apa yang hendak dipakai.<sup>337</sup>

Implikasi dari hasil implementasi GBHN, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa setiap tahunnya untuk mendengar pidato kenegaraan Presiden yang menggambarkan pelaksanaan GBHN. Di lain pihak, MPR melakukan *monitoring* atau supervisi dan memberikan penilaian (*progress report*) atas kinerja pemerintahan apakah telah sesuai dengan pedoman GBHN atau belum. *Progress report* membuat masyarakat dapat menilai keseriusan dan hasil pemerintah dalam menjalankan GBHN. Implikasi lebih jauh adalah terciptanya suatu mekanisme pertanggungjawaban politik antara Presiden dengan rakyat sebagai pemilih dalam pemilihan umum sebelumnya. Bila rakyat puas dengan kinerja Pemerintah, maka akan memberikan peluang dipilih kembali dan penilaian positif lainnya terhadap Presiden dan Wakil Presiden tersebut. Namun, jika kinerja dinilai kurang sesuai dengan GBHN, hal ini akan berdampak pada penurunan kepercayaan masyarakat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tersebut pada pemilihan

---

335 Deansa, *MPR RI Rencanakan Reformulasi GBHN*, diakses melalui <http://www.umy.ac.id/mpr-ri-rencanakan-reformulasi-gbhn.html> pada 24 Juni 2018.

336 Ahmad Mukhlis Yusuf, *Presiden RI ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita* (Jakarta: Antara Pustaka Utama, 2008), hlm.238-240.

337 Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, *Bahan penataran P-4 Garis-Garis Besar Haluan Negara* (Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, 1994), hlm.1.

berikutnya.

Lain hal dengan GBHN, desain RPJPN dinilai lebih sulit untuk memastikan efektivitas dan akuntabilitasnya karena jangka waktunya yang terlalu panjang, yakni 20 tahun. Jangka waktu tersebut juga memberi penghalang untuk menyesuaikan program dengan kebutuhan perkembangan zaman.

Ketika GBHN kembali dihidupkan, RPJPN sudah tidak lagi memiliki posisi sebagai landasan dan pedoman pembangunan nasional karena digantikan oleh GBHN. Meskipun begitu, dalam melaksanakan GBHN yang bersifat 5 (lima) tahunan, Pemerintah sejatinya tetap membuat RPJMN yang didalamnya memuat rencana teknis pelaksanaan GBHN.<sup>338</sup> Hal ini dikarenakan RPJMN yang merupakan “Strategi Teknokratik Pembangunan” merupakan penjabaran dari “Strategi Ideologi Pembangunan”, yakni GBHN. Lebih lanjut, hal tersebut juga selaras dengan salah satu persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan. Untuk mewujudkan hal tersebut, visi, misi, dan program calon Presiden dan Wakil presiden dituangkan dalam sebuah RPJMN dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).<sup>339</sup>

Tahap penyusunan RPJMN dimulai dari persiapan rancangan awal RPJMN oleh Menteri Perencanaan (dilaksanakan oleh Bappenas) sebagai lembaga koordinasi perencanaan pembangunan nasional. Kemudian, dilakukan persiapan rancangan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Rancangan Renstra-KL) oleh seluruh kementerian dan lembaga. Penyusunan rancangan RPJMN oleh Kementerian Perencanaan bertujuan untuk mengintegrasikan rancangan awal RPJMN dengan rancangan Renstra-KL. Penyusunan Renstra-KL bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program pembangunan sesuai fungsi kementerian/lembaga agar selaras dengan program prioritas Presiden dengan berpedoman pada RPJMN.<sup>340</sup> Kemudian, dari Renstra akan dibuat dalam bentuk yang lebih konkret, yakni Rencana Kerja Kementerian Lembaga (Renja-KL). Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL yang telah ada lebih

---

338 Yessi Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, hlm.86.

339 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 42 Tahun 2008, LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924, Penjelasan Pasal 37 ayat (1).

340 Yessi Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, hlm.78.

dahulu dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional.<sup>341</sup>

Penyusunan Renja-KL dilakukan bersamaan dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) karena saling terkait. RKP adalah perencanaan yang meliputi periode 1 (satu) tahun sebagai Rencana Pembangunan Jangka Tahunan dan merupakan penjabaran dari RPJMN. RKP kemudian dijadikan pedoman penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) melalui UU APBN sebagai bentuk nyata pelaksanaan pembangunan. Dalam hal daerah, sistematisa secara singkat hampir sama dengan proses kebijakan pembangunan nasional.<sup>342</sup>

### viii. Implikasi Hukum Pelanggaran GBHN

Pada era reformasi, tepatnya melalui amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 3 UUD 1945 telah mengalami perubahan. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara. Perubahan itu bukan tanpa maksud. Hal tersebut adalah salah satu perubahan yang dilakukan untuk memperkuat sistem presidensial dan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia. Maka, wacana menghidupkan kembali GBHN era reformasi tidak berarti menyerap seluruh pola GBHN dimasa lampau.

Dalam sistem presidensiil seperti yang dianut Indonesia, CF Strong (1966) mengungkapkan bahwa masa jabatan presiden bersifat tetap (*fixed term*) dalam rangka mendukung eksekutif yang kuat dan stabil. Adanya masa jabatan yang baku memungkinkan pemerintah dan seluruh masyarakat melaksanakan program-program nasional secara pasti dalam kurun waktu yang panjang.<sup>343</sup> Jimly Asshidiqqie juga mengungkapkan bahwa dalam sistem *constitutional state*, secara politik Presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat. Sedangkan, secara hukum ia bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>344</sup> Sistem presidensiil menganut konsep bahwa Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya dikarenakan alasan-alasan hukum melalui proses *impeachment*. Sebaliknya, Presiden pun tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. Maka, tidaklah tepat jika konsekuensi pelanggaran GBHN oleh Presiden adalah pemberhentian Presiden oleh MPR. Hal tersebut akan merusak bangunan sistem pemerintahan termasuk sistem presidensiil.

---

341 Ibid.

342 Ibid.

343 Sudharmono, *Beberapa Pemikiran tentang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan dan Pengamalan Pancasila, 1997), hlm.153.

344 Hendra, *Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, *Jurnal Wacana Politik 1* (Maret 2016), hlm.16.

Terdapat beberapa cara yang dinilai tepat untuk menindaklanjuti pelanggaran GBHN dalam sistem pemerintahan presidensiil. Pertama adalah melalui hak budget parlemen. Hak budget parlemen adalah suatu instrumen parlemen dalam pemberian persetujuan atas RAPBN yang diajukan oleh Presiden. Jika Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lain melanggar GBHN, MPR dapat memerintahkan DPR untuk menolak RAPBN. Melalui mekanisme ini, Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lain dipaksa membuat rencana program pembangunan dalam RAPBN sesuai dengan GBHN. Jika tidak sesuai, proposal untuk anggaran tersebut dapat ditolak dan program tersebut tidak akan memiliki dana.<sup>345</sup> Kedua, Dr. Fatmawati S.H., M.H menyebutkan bahwa salah satu pertanggungjawaban dan konsekuensi bagi Presiden yang tidak melaksanakan GBHN adalah tidak dipilih lagi oleh konstituennya (dalam hal ini adalah rakyatnya) yang mana hal tersebut merupakan bagian dari etika bernegara. Maka, pelanggaran atas GBHN di era reformasi ini tidak berarti menimbulkan akibat bahwa Presiden dapat diberhentikan oleh parlemen melainkan akan menimbulkan konsekuensi dalam hal hak budgeting dan probabilitas dipilih kembali atau tidak oleh rakyat.

**b. Penjabaran Kewenangan untuk Melantik Presiden dan Wakil Presiden dari Hasil Pemilihan Umum**

Dalam Pasal 44 UU MD3, dinyatakan bahwa:

*“Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.”*

Dalam Rancangan Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dibutuhkan demi menyediakan sebuah legitimasi yuridis penetapan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden, menindaklanjuti Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menyatakan Presiden Terpilih.<sup>346</sup> Aliran kewenangan menerbitkan Ketetapan MPR dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diamanatkan dalam UU MD3 dan Rancangan Undang-Undang MPR yang dirumuskan, merujuk pada Pasal 3 UUD NRI 1945, yang berbunyi:

*“Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.”*

345 Mei Susanto, *GBHN dalam UUD 1945*, diakses melalui <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/> pada 24 Juni 2018.

346 KPU akan Berikan SK Presiden kepada MPR saat Pelantikan”, <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/10/13/kpu-akan-berikan-sk-presiden-kepada-mpr-saat-pelantikan>

### 3. Penambahan Tugas

#### a. Melaksanakan Sidang Tahunan MPR

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR. MPR dianggap sebagai lembaga tertinggi karena merupakan penjelmaan rakyat pemegang kedaulatan negara. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enumeratif* yang berumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian, Majelis mempunyai kedudukan tertinggi diantara lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

- 1). Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
- 2). *No Rival Authority*, yakni tidak ada otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Setelah adanya Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) mengalami perubahan menjadi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan dengan Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut berimplikasi pada kedudukan MPR yang menjadi sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Kewenangannya pun hanya terbatas untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Pada masa reformasi, salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan MPR. Meskipun kedudukannya tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan MPR merupakan hal yang penting. Alasannya adalah Sidang Umum MPR Tahun 1999 mengambil putusan bahwa setiap tahun akan tetap diselenggarakan Sidang Tahunan MPR. Penyelenggaraan Sidang Tahunan dimaksudkan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Selain itu, untuk mengontrol semua lembaga tinggi negara yang ada atas tugas dan kewajiban yang diemban tiap-tiap lembaga negara, khususnya Presiden yang telah mendapat limpahan tugas dan wewenang serta mandat MPR dalam rangka menyukseskan dan pengamanan pembangunan nasional.

Pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selama 2 periode dalam jangka waktu 2004-2014, tradisi Sidang Tahunan MPR ditiadakan. MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun. Peran MPR pun dalam penyelenggaraan fungsi kelembagaan negara lebih tercermin pada pelaksanaan tugas Pimpinan MPR sebagaimana diatur dalam UU Nomor 27 tahun 2009, khususnya dalam Pasal 15 ayat (1) huruf e “*mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf g undang-undang ini dan Pasal 22 ayat (1) huruf g Peraturan Tata Tertib MPR, Pimpinan MPR menetapkan arah, kebijakan umum, program, dan anggaran MPR. Kebijakan umum dan program MPR diterjemahkan dalam bentuk komitmen Pimpinan MPR untuk melaksanakan sosialisasi 4 (empat) pilar, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan nilai-nilai Bhinneka Tunggal Ika.

Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan. Mestinya, MPR perlu membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada satu tahun ke depan. Terhadap laporan Lembaga-lembaga Tinggi Negara tersebut MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsiderans “menimbang” huruf c Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Dengan cara seperti itu kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan di bahas secara kelembagaan, Presiden memberikan tanggapan dan penjelasan atas semua program yang telah dijalankan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menggelar sidang tahunan yang dihadiri semua pimpinan lembaga negara, Presiden, dan Wakil Presiden berdasarkan Peraturan Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014. Ma'ruf Cahyono menjelaskan bahwa disepakatinya sidang tahunan MPR tersebut saat para anggota melakukan Sosialisasi Empat Pilar. Sidang tahunan yang dilakukan tidak hanya sekedar melaporkan kinerja lembaga negara MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY, dan Presiden, namun juga menjadi wahana untuk meningkatkan akuntabilitas publik lembaga negara. Sidang tahunan MPR sejatinya merupakan hal yang sangat penting. Sidang tahunan MPR bukan hanya sebagai forum pertanggungjawaban lembaga negara, namun laporan kinerja (*progress report*) kepada publik. Forum sidang paripurna MPR, sidang tahunan



MPR merupakan satu-satunya forum yang bisa didengar oleh rakyat.

Diakui, secara politik ketatanegaraan sidang tahunan sudah disepakati oleh lembaga negara dan sudah berjalan pada Agustus 2015 dan 2016. Format sidang tahunan MPR 2017 adalah laporan kinerja lembaga negara dirangkum menjadi satu dan dibacakan oleh Presiden. Padahal, format yang sesuai dengan tata tertib adalah masing-masing lembaga negara menyampaikan secara langsung laporan kinerja dalam Sidang Paripurna kepada masyarakat. Sidang tahunan MPR merupakan suatu konvensi ketatanegaraan. Konvensi adalah sesuatu yang baik. Dilihat dari segi yuridis, konvensi posisinya setingkat dengan UUD. Untuk itu meski sidang tahunan MPR hanya diwadahi dalam Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014 namun itu sudah menjadi konvensi.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya disebut sebagai UU MD3) baik dari sisi wewenang, tugas, dan kewajiban tidak ada yang menyebutkan mengenai Sidang tahunan MPR. Pasal 4 UU MD3 yang mengatur wewenang MPR menyebutkan bahwa MPR berwenang:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum
- 3). Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 4). Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5). Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6). Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden

dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 5 UU MD3 juga disebutkan bahwa tugas MPR adalah:

- 1). Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- 2). Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3). Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- 4). Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat status sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki dasar hukum yang cukup kuat, maka dalam Rancangan Undang-Undang ini akan diatur secara normatif mengenai sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat agar lebih kuat dan mengikat umum.

Berangkat dari keterbatasan kewenangan yang dimilikinya saat ini, muncul semangat untuk tetap memberdayakan MPR setelah masa reformasi. Kendati secara konseptual MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting. Pada Sidang Umum MPR 1999 diputuskan bahwa setiap tahun MPR menyelenggarakan Sidang Tahunan dengan agenda mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Selain itu, dahulu MPR juga berhak untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang sebagai mandat MPR. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, sidang tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi sidang tahunan MPR.<sup>347</sup> Salah satu substansi yang dapat diatur dalam UU MPR adalah pengaturan mengenai gagasan sidang tahunan MPR untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang dalam rangka suksesi dan pelaksanaan pembangunan nasional.<sup>348</sup>

347 Yasser Arifat, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tersendiri tentang MPR," diakses dari <http://www.jitunews.com/read/68435/urgensi-pembentukan-undang-undang-tersendiri-tentang-mpr> pada 14 April 2018.

348 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gama Media

UU MPR nantinya diharapkan dapat mengatur mengenai sidang tahunan MPR. Memang benar presiden saat ini dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Namun, bukanlah suatu kesalahan ketika presiden wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR. Meskipun demikian, penyampaian laporan pertanggungjawaban dari presiden ke MPR ini tetap diselenggarakan dalam kerangka supremasi konstitusi.

**b. Penegasan Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku dalam Peraturan Perundang-undangan**

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Konsekuensi dari struktur ketatanegaraan itu adalah Tap MPR sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR secara hierarkis berada di atas undang-undang. Dalam konstitusi, UUD hanya mengatur bahwa MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Meskipun begitu, pada praktiknya Tap MPR berisi hal-hal selain yang diatur dalam konstitusi. Hal ini dilakukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang kekuasaannya tidak terbatas sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) yang 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 Negara<sup>349</sup>. Semenjak amandemen UUD, MPR tidak lagi memiliki wewenang untuk mengeluarkan TAP MPR ataupun GBHN. Meskipun begitu, TAP MPR yang telah dikeluarkan oleh MPR tetap berlaku. Hal ini dikarenakan, secara ilmu perundang-undangan, sebuah peraturan perundang-undangan baru dapat dibatalkan apabila disebutkan secara tegas oleh peraturan yang setara atau lebih tinggi.<sup>350</sup>

Untuk itu, MPR mengeluarkan Tap MPR RI No. 1 Tahun 2003. Tap MPR ini menegaskan status seluruh Tap MPR yang ada sejak tahun 1960

---

Pratama, Cet. I, 1996), hlm 104. Lihat H.M. Thalhan, *Ibid.*, hlm. 70

349 Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No. 1. 2017

350 Maria Farida, "Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya",

sampai tahun 2002 baik yang dibatalkan, berlaku sampai diatur dalam peraturan lain, maupun yang tetap berlaku. Berdasarkan Tap MPR ini, saat ini terdapat 8 Tap MPR yang belum dicabut. Keberadaan Tap MPR yang belum dicabut ini pun diakui dalam pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

- 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4). Peraturan Pemerintah;
- 5). Peraturan Presiden;
- 6). Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun hal ini masih menciptakan ambiguitas, dikarenakan dalam konstruksi negara hukum yang demokratis, maka seharusnya setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga negara, termasuk peraturan perundang-undangan dapat diuji. Namun, dengan konstruksi ketatanegaraan yang ada saat ini, tidak ada lembaga mana pun yang dapat menguji maupun merevisi Tap MPR yang masih berlaku. Hal ini mengakibatkan tidak hanya Tap MPR yang berlaku secara absolut, namun tidak dapat diuji untuk disesuaikan dengan perkembangan zaman. Padahal, masyarakat berkembang secara sangat dinamis dan harus selalu diikuti oleh peraturan perundang-undangan. MK yang memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* pun dalam putusan terhadap uji konstitusionalitas pasal 6 angka 30 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa kedudukan Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas undang-undang maka berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan MK. Untuk itu, diperlukan adanya mekanisme peninjauan serta pengkajian ulang terhadap Tap MPR yang masih berlaku. Hal ini diperlukan bukan hanya untuk memastikan tidak ada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara absolut, namun juga untuk memberikan ruang-ruang kepada Tap MPR yang ada untuk dikontekstualisasikan dengan perkembangan kehidupan bermasyarakat saat ini.

Dalam ilmu perundang-undangan, sebuah peraturan hanya dapat diubah dengan peraturan yang setara atau lebih tinggi. Dengan posisi

Tap MPR yang berada di atas undang-undang, maka Tap MPR hanya dapat dicabut dengan Tap MPR juga. Oleh karena itu, demi memastikan Tap MPR yang masih berlaku dapat diuji keberlakuannya, maka MPR harus memiliki wewenang untuk mengkaji ulang Tap MPR yang masih ada untuk kemudian menentukan apakah Tap MPR tersebut masih relevan dengan kondisi saat ini dan pantas untuk tetap diberlakukan. Apabila ketentuan tersebut sudah tidak relevan atau tidak lagi memberikan kebermanfaatan bagi masyarakat, maka sudah sepatutnya MPR mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Tap MPR yang substansinya adalah membatalkan Tap MPR yang dianggap sudah tidak layak untuk diberlakukan.

c. Peran MPR sebagai Penafsir *Original Intent* Konstitusi

i. Model-model Perubahan Konstitusi

Terdapat berbagai model perubahan konstitusi yang dikemukakan oleh ahli tata negara di dunia. Perubahan konstitusi pada dasarnya oleh George Jellinek<sup>351</sup> dibagi menjadi dua, yaitu; *pertama*, melalui prosedur formal (*verfassungsanderung*) dan *kedua*, melalui cara-cara informal (*verfassungswandlung*).<sup>352</sup> Perubahan formal adalah perubahan yang mekanismenya telah diatur di dalam konstitusi suatu negara sedangkan perubahan di luar ketentuan konstitusi disebut sebagai perubahan informal atau melalui kondisi yang disebut Djokosoetono secara *onbewust* (lambat-laun).<sup>353</sup> Menurut Soehardjo Sastrosoehardjo, *verfassungsanderung* dimaknai sebagai bentuk perubahan yang sesungguhnya, di mana terjadi perubahan terhadap pokok-pokok pikiran, asas-asas, bentuk negara, sistem pemerintahan dan lainnya.<sup>354</sup> Semenara itu, *verfassungswandlung* adalah perubahan makna ataupun penafsiran ketentuan dalam konstitusi yang tidak menyimpang dari ketentuan pokok serta asas-asas yang termaktub di dalamnya.

C.F. Strong membagi *verfassungsanderung* ke dalam beberapa cara yang umumnya ditentukan dalam konstitusi di pelbagai sistem ketatanegaraan. Cara-cara perubahan konstitusi secara formal 'ala' Strong tersebut ialah:<sup>355</sup> (a) *by the ordinary legislature*

351 Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000), hlm. 581.

352 Djokosoetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit In-Hill-Co, 2006) hlm. 131; dan Jimly Asshiddiqiq, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara-Jilid I*, (Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi RI 2006), hlm. 145.

353 Djokosoetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*.

354 Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, hlm. 564.

355 Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tatanegara: Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, (Jakarta: Penerbit PT Bina Aksar, 1987), hlm. 15.; dan Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar

*but under certain restrictions*, perubahan melalui lembaga legislatif biasa tetapi melalui aturan-aturan tertentu, misalnya oleh Indonesia; (b) *by the people through a referendum*, perubahan konstitusi yang dilakukan dengan persetujuan rakyat (referendum) melalui pemungutan suara, terjadi misalnya pada masa peralihan republik keempat Prancis menuju konstitusi republik kelima di bawah pimpinan Jenderal Charles de Gaulle; (c) *by a majority for all units of a federal state*, sistem yang menentukan perubahan konstitusinya melalui suara-suara pada negara-negara bagian pada sebuah negara federal, terjadi misalnya pada Amerika Serikat; (d) *by special convention*, konvensi yang dimaksudkan dalam bagian ini bukanlah sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*).

Dalam literatur-literatur ketatanegaraan modern, pembahasan mengenai proses perubahan formal dari konstitusi begitu banyak. Secara teori hukum tata negara, posisi perubahan konstitusi melalui cara formal pun tidak menimbulkan banyak perbedaan pendapat. Selama implementasi proses perubahan berkesesuaian dengan aturan dalam konstitusi, maka pasal-pasal perubahan konstitusi berlaku tanpa banyak perdebatan. Walaupun perubahan konstitusi tersebut masih menjadi perdebatan, namun perubahan konstitusi tetap legal. Suasana berbeda akan ditemui dalam pembahasan perubahan konstitusi secara informal, dikarenakan sifatnya yang *accidental*.

K.C. Wheare menyatakan bahwa perubahan konstitusi ada 4 (empat) metode, yang berbeda dengan metode Strong, yaitu:<sup>356</sup> (a) *some primary forces*; (b) *formal amendment*; (c) *judicial interpretation*; (d) *usage and convention*. Perbedaan cara perubahan konstitusi yang dikemukakan oleh Strong dan Wheare tersebut terletak pada dua sudut pandang. Strong melihat terjadinya perubahan konstitusi melalui proses yang ditentukan oleh konstitusi itu sendiri, sedangkan Wheare membagi perubahan konstitusi berdasarkan kondisi atau situasi yang menyebabkan terjadinya perubahan konstitusi. Strong juga membatasi perubahan konstitusi tersebut kepada proses formal, namun tidak melihat kondisi luar biasa yang mungkin saja dapat terjadi dalam perkembangan ketatanegaraan.

Pada perubahan konstitusi secara informal, menurut K.C. Wheare, terdapat kekuatan-kekuatan yang mampu menimbulkan perubahan konstitusi itu sendiri. Kekuatan itu sendiri oleh Wheare

---

Bakti, 1988), hlm. 85.

356 K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm. 23-50.

dibagi menjadi dua, yaitu; *pertama*, kekuatan yang dapat menciptakan berubahnya kondisi di suatu negara. Kekuatan itu memang tidak merubah kalimat-kalimat dalam konstitusi secara eksplisit, namun kekuatan tersebut mampu menciptakan kondisi yang dapat mengubah makna atau kestabilan supremasi konstitusi. *Kedua*, kekuatan yang mampu menciptakan kondisi sehingga terlaksananya perubahan konstitusi secara formal, melalui interpretasi hakim dan melalui konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan.

Wheare juga menjelaskan mengenai beberapa kekuatan-kekuatan yang dapat mengubah konstitusi tersebut. Misalnya, dalam kondisi perang berkecamuk mendorong negara federal cenderung menjadi negara kesatuan. Kewenangan-kewenangan negara bagian dalam masa damai bisa berubah menjadi kewenangan negara federal dalam kondisi perang. Akibatnya, kekuasaan menjadi sangat sentralistik yang merupakan ciri pokok negara kesatuan. Hal itu menurut Wheare bukan dikarenakan berubahnya ketentuan dalam konstitusi, melainkan kondisi tersebut menyebabkan pemerintah mengabaikan konstitusi demi kepentingan yang lebih tinggi yaitu perlindungan negara.<sup>357</sup> Pengabaian konstitusi dalam kondisi tersebutlah yang menyebabkan konstitusi telah berubah secara informal.

Peristiwa lainnya yang dapat memaksa terjadinya perubahan konstitusi secara informal adalah melalui *social force* adalah revolusi, *coup d'etat*, *putsch*, *convention*, dan ditambahkan Djokosoetono melalui *interpretasi*. Perubahan UUD 1945 melalui interpretasi tersebut juga pernah terjadi pada masa Orde Baru bahkan Orde Lama. Harun Alrasid mengemukakan bahwa hal itu terjadi akibat terdapatnya aturan lain, seperti Ketetapan (TAP) MPR, yang mengatur mengenai hal-hal yang tidak jelas dipaparkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Sependapat dengan Harun Alrasid, Mohammad Fajrul Falaakh memberikan gambaran mengenai perubahan konstitusi melalui praktik di luar ketentuan pasal-pasal konstitusi namun dapat diterima secara luas pemberlakuannya. Fajrul Falaakh mencontohkan kondisi tersebut ketika terjadinya perubahan sistem pemerintahan presidensiil menjadi parlementer ketika di awal kemerdekaan Indonesia.<sup>358</sup>

Fajrul Falaakh juga menganggap MPR ketika pada masa Orde

---

357 *Ibid.*

358 Mohammad Fajrul Falaakh, *Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat dalam Perubahan UUD 1945*, *Jurnal Analisa CSIS Tahun XXXI/2002 No. 2*, (Jakarta: Penerbit Centre for Strategic and International Studies, 2002), hlm. 194.

Baru dapat dengan mudah melakukan perubahan konstitusi, baik melalui penafsiran maupun penambahan ketentuan asli.<sup>359</sup> Perubahan konstitusi melalui tindakan hukum MPR tersebut menurut Harun Alrasid dapat dilihat dari contoh-contoh sebagai berikut:<sup>360</sup>

- 1). Penambahan syarat umur pada calon Presiden pada TAP MPR<sup>361</sup>, sehingga terjadi perubahan terhadap Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), sehingga bunyinya menjadi, “Presiden dan Wakil Presiden ialah orang Indonesia asli yang berumur sekurang-kurangnya 40 tahun.”
- 2). MPR melalui TAP MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib yang juga mengatur mengenai proses pengambilan keputusan telah menyebabkan terjadinya perubahan makna teks Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945 (sebelum amandemen) menjadi, “*Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan cara musyawarah untuk mufakat atau pemungutan suara dengan mengutamakan cara pertama.*”
- 3). Dalam hal berkaitan dengan kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden telah pula merubah Pasal 8 UUD 1945 (sebelum perubahan) menjadi berbunyi sebagai berikut; “Jika Presiden mangkat, berhenti, tidak dapat melakukan kewajiban, atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya”.
- 4). Dalam hal kekosongan hukum mengenai pengisian jabatan Wakil Presiden telah menyebabkan terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi berbunyi seperti berikut ini; “Jika Wakil Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, atas permintaan Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, MPR mengadakan sidang istimewa untuk memilih Wakil Presiden baru yang memegang jabatannya selama sisa masa jabatan Wakil Presiden yang digantikannya”.
- 5). Kemudian Harun Alrasid memberikan contoh telah terjadinya perubahan konstitusi pada masa Orde Lama yang berkaitan dengan masuknya Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) yang sebelumnya bernama Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI) ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang sebelumnya bernama Angkatan Perang

---

359 *Ibid*, hlm, 190.

360 Harun Alrasid, *Penetapan UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktik*, Merupakan Pidato Purna Bakti Harun Alrasid sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada hari Sabtu, 20 Juli 1996 di Auditorium Djokosoetono Kampus Universitas Indonesia Depok, hlm. 28.

361 *Ibid*. Harun Alrasid tidak menyebutkan secara jelas nomor TAP MPR yang ia contohkan.



Republik Indonesia (APRI) sehingga perubahan tersebut menyebabkan Pasal 10 UUD menjadi berbunyi sebagai berikut; “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian Negara”.

Menurut Harun Alrasid sesungguhnya masih terdapat beberapa perubahan lain namun kelima contoh tersebut telah cukup membuktikan bahwa telah terjadi perubahan UUD di luar ketentuan perubahan yang diatur oleh UUD 1945 itu sendiri.<sup>362</sup> Pensakralan UUD 1945 selama masa Orde Lama maupun Orde Baru mengakibatkan dilakukannya perubahan secara ‘sembunyi-sembunyi’ demi perkembangan kondisi ataupun kepentingan penguasa ketika itu melalui pelbagai cara (contohnya, melalui TAP MPR).

Jika ditinjau suasana ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, juga terdapat kemungkinan perubahan informal konstitusi, terutama sebagaimana telah dikemukakan oleh Djokosoetono dan Wheare di atas, yaitu melalui interpretasi hakim. Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) membuka ruang terjadi interpretasi konstitusi oleh para hakim. Penafsiran oleh lembaga yudisial tersebut diberikan melalui kewenangan pengujian produk hukum (*toetsingrecht*). *Toetsingrecht* oleh lembaga peradilan (*judicial review*) sendiri menimbulkan perdebatan panjang bagi para pakar hukum tata negara di berbagai negara.

## ii. Penafsiran Konstitusi

Teori penafsiran hukum diperkenalkan oleh Carl Von Savigny, seorang pakar hukum Jerman yang mengajarkan tentang penafsiran sebagai rekonstruksi pikiran yang tersimpul dalam undang-undang. Menurut Savigny lebih lanjut, penafsiran hukum bukanlah metode yang dapat digunakan semauanya melainkan harus terpusat kepada penafsiran undang-undang.<sup>363</sup> Interpretasi atau menafsir undang-undang (*wetsuitleg*) menurut ajaran hukum sebenarnya adalah alat pembantu dalam memberi arti, maksud atau ratio terhadap suatu ketentuan undang-undang.<sup>364</sup> Hal itu disebabkan ketentuan hukum tidak dapat memberikan penyelesaian terhadap permasalahan yang ada. Oleh karena itu dibutuhkan penafsir undang-undang yang memahami tujuan hukum sesungguhnya dan keputusannya memiliki legitimasi

---

362 *Ibid.*, hlm. 19.

363 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan...*, hlm. 56-57.

364 John Z. Loude, *Menemukan hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, (Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1985), hlm. 82.

untuk mengikat.

Metode penafsiran tersebut bukanlah berdasarkan ketentuan baku sebagaimana dipahami secara eksakta. Penafsiran hukum bahkan disebut sebagai sebuah seni (*interpretation is an art*).<sup>365</sup> Disebut seni karena melakukan penafsiran hukum tidak bisa melihat suatu masalah “A”, maka ditafsirkan “A”. Pada suatu saat penafsiran hukum bisa sangat spesifik, namun pada saat yang lain penafsiran bisa menjadi sangat abstrak bahkan “bermuka dua”.<sup>366</sup> Diperlukan banyak metode pemikiran dan alat untuk melakukan sebuah penafsiran. Upaya merangkai seluruh elemen untuk membantu sebuah penafsiran hukum yang baik itulah yang disebut seni. Metode-metode dalam penafsiran konstitusi atau disebut juga *constitutional construction* adalah beragam. Para ahli juga mengemukakan banyak pandangan mengenai metode ini. John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengemukakan beberapa metode utama dalam melakukan penafsiran konstitusi sebagai berikut: *interpretivism/non-interpretivism, textualism, original intent, stare decisis, neutral principles*, dan *balancing*<sup>367</sup> atau kombinasi dari beberapa metode tersebut.

### iii. Kewenangan *Judicial Review*

Setelah kasus *Marbury Vs. Madison*,<sup>368</sup> pelbagai perdebatan mengenai *judicial review* dan lembaga apakah yang patut melakukan *review* terus terjadi. Michel Allen dan Brian Thompson memberikan pemahaman mengenai kekuasaan pengujian (*review*) tidak hanya dimiliki oleh lembaga peradilan tetapi juga lembaga legislatif (misalnya *house of lord* di Inggris) dalam upaya mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan pembentukan perundang-undangan. Selengkapnya Allen dan Thompson berpendapat sebagai berikut:<sup>369</sup>

*The power of judicial review may be defined as the jurisdiction of the superior courts (the high court, the court of appeal and the house of lord) to review the acts, decisions and omissions of public authorities in order to establish whether they have exceeded or abused their powers.*

365 [http://www.usconstitution.net/consttop\\_intr](http://www.usconstitution.net/consttop_intr). diakses tanggal 2 Juli 2017.

366 *Ibid.*

367 John. H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, third Edition, (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1994), hlm. 94-96.

368 Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2005), hlm. 16.

369 Michael Allen dan Brian Thompson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2002), hlm. 568.

Dalam istilah hukum di Indonesia kewenangan pengujian tersebut dikenal dengan istilah *toetsingrecht* yang dipopulerkan oleh Sri Soemantri.<sup>370</sup> Dari pandangan Allen dan Thompson di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa jenis *toetsingrecht*, yaitu; (a) *toetsingrecht* yang merupakan kewenangan peradilan atau dikenal dengan *judicial review*; (b) *toetsingrecht* yang merupakan kewenangan legislatif atau *legislative review*; dan (c) *toetsingrecht* yang merupakan kewenangan eksekutif atau *executive review*.

Di Indonesia, ketika para penyusun konstitusi (*framers of constitution*) Indonesia menyusun sendi-sendi bernegara dalam Undang-Undang Dasar 1945, ide pengujian konstitusional telah pernah diperdebatkan dalam sidang BPUPKI (Badan Pekerja Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Moh. Yamin mengusulkan agar terdapat sebuah mekanisme pengujian keabsahan isi UU terhadap konstitusi, adat dan syaria'ah oleh lembaga tertinggi kehakiman.<sup>371</sup> Yamin mengemukakan mengenai lembaga tersebut sebagai berikut:

*"Mahkamah inilah (Mahkamah Agung: penulis) yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syaria'ah dan undang-undang dasar"*.

Namun ide Yamin tersebut dibantah oleh Soepomo yang menganggap bahwa belum pernah ada konsensus di antara ahli-ahli tata negara tentang *judicial review*, di samping para ahli hukum Indonesia belum memiliki pengalaman mengenai proses *judicial review*.<sup>372</sup> Menurut Todung Mulya Lubis, pandangan Soepomo tersebut dikarenakan anggota *framers of constitution* itu tidak membaca mengenai perdebatan sengit kasus *Marbury Vs. Madison* pada *the Supreme Court* Amerika Serikat.<sup>373</sup> Namun, sesungguhnya Soepomo bukannya tidak mengetahui tentang konsep *review by the judicial body* tersebut, berikut selengkapnya ungkapan Soepomo<sup>374</sup> pada rapat BPUPKI:

370 Lihat Sri Soemantri, M., *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1986), hlm. 5.

371 RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya UUD 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 389.

372 Todung Mulya Lubis, *Judicial Review dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam Beny K Harman dan Hendaridi (edt), *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, (Jakarta: Penerbit YLBHI dan JARIM, 1991), hlm. 106.

373 *Ibid.*

374 Harun Alrasid, *Hak Menguji dalam Teori dan Praktik*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, (Jakarta: Penerbit Mahkamah Konstitusi RI, 2004), hlm. 94.

*“Kecuali itu Paduka Tuan Ketua, kita dengan terus terang akan mengatakan bahwa para ahli hukum Indonesia pun sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam hal ini, dan Tuan Yamin harus mengingat juga bahwa di Austria, Chekoslowakia dan Jerman waktu Weimar, bukan Mahkamah Agung, akan tetapi pengadilan special, constitutioneelhof, -sesuatu pengadilan spesifik yang melulu mengerjakan konstitusi. Kita harus mengetahui, bahwa tenaga kita belum begitu banyak, dan bahwa kita harus menambah tenaga-tenaga, ahli-ahli tentang hal itu. Jadi, buat negara yang muda saya kira belum waktunya mengerjakan persoalan itu”.*

Dari uraian tersebut Soepomo menyadari betul keberadaan lembaga peradilan yang memiliki kewenangan uji konstitusionalitas, nampaknya dari perdebatan yang ada sepertinya Soepomo masih meragukan efektifitas uji konstitusionalitas oleh sebuah lembaga peradilan, sedangkan ketika itu terdapat lembaga MPR sebagai representasi tertinggi dari rakyat. Pernyataan eksplisit Soepomo tentang keterbatasan ahli pada waktu itu terkesan tidak masuk akal, dikarenakan pada masa itu banyak *founding fathers* yang ahli hukum, misalnya Moh. Yamin yang ahli konstitusi dan ketatanegaraan Asia serta Soepomo sendiri yang juga bergelar *‘misteerunderrechten’*. Kemungkinannya adalah Soepomo khawatir jika ke depan terjadi pertikaian pemahaman konstitusi antara MPR dan MA sebagai penafsir konstitusi. Pada perspektif tersebut Soepomo mungkin terpengaruh diskusi mengenai kewenangan lembaga peradilan dalam menentukan keabsahan sebuah perundang-undangan.

Ide yang menempatkan lembaga yudikatif sebagai lembaga yang menentukan apakah sebuah produk perundang-undangan layak diberlakukan atau tidak memang masih menimbulkan pelbagai perdebatan. H. L. A. Hart mengemukakan bahwa paham *“a supreme tribunal has the last word in saying what the law is”* akan menjadi terbantahkan jika putusan pengadilan tersebut adalah putusan yang salah. Putusan salah yang menghapuskan kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan legislatif tidak dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum dikarenakan tidak terdapat hak dan kewajiban sebagai konsekuensi dari kesalahan tersebut.

Pandangan-pandangan mengenai kewenangan lembaga peradilan untuk ‘menilai’ cacat hukum produk legislasi lainnya

tetap saja masih menimbulkan perdebatan dan tanda tanya. Pertanyaan ilmiah (ilmu hukum) yang seringkali mengemuka pasca putusan Marshall dalam kasus *Maarbury Vs. Madison* sebagai berikut:

- 1). Apakah memang ide *judicial review* itu tepat untuk dipraktikkan? Haruskah 9 hakim yang tidak dipilih rakyat (sebagai pemegang kedaulatan) memiliki wewenang untuk menyatakan apa yang harus dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat?
- 2). Bisakah kita memiliki sebuah sistem pemerintahan yang dapat berjalan dengan baik tanpa adanya proses *judicial review*?

#### iv. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Untuk melegitimasi politik pemerintahan, dilaksanakan Pemilu 1999 yang tercatat sebagai Pemilu demokratis. Berdasarkan hasil Pemilu 1999 terbentuk lembaga permusyawaratan dan perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Salah satu agenda yang dilakukan oleh MPR periode 1999-2004 adalah melakukan perubahan UUD 1945 untuk memberikan kerangka konstitusional ketatanegaraan Indonesia baru, sesuai dengan tuntutan reformasi.<sup>375</sup> Dari rangkaian perubahan UUD 1945, amandemen baru berhasil melahirkan suatu lembaga tinggi baru yang Mahkamah Konstitusi. Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (Constitutional Court) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.<sup>376</sup>

#### v. Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah terjadinya perubahan UUD NRI 1945, terdapat dua perubahan mendasar pada MPR yaitu mengenai susunan keanggotaan dan perubahan kewenangan. Mengenai susunan

---

375 Moh. Mahmud M. D., "Reformasi Konstitusi Tidak Hanya Pembentukan Lembaga Negara", dalam: *Majalah Konstitusi* (Edisi Khusus), Jakarta, 2010, hlm. 40.

376 Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi, diambil dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, pada 2 Juli 2017.

keanggotaan, sebelum perubahan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan wakil dari golongan-golongan tertentu. Sementara itu, setelah perubahan keanggotaan MPR menjadi anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dari segi kewenangan, MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya karena kedaulatan rakyat sekarang dilaksanakan menurut UUD NRI 1945 melalui lembaga-lembaga negara. Kewenangan MPR pasca perubahan dipertegas, yaitu pada ranah mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD NRI 1945. Selain itu, MPR berwenang untuk memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.<sup>377</sup> MPR kini tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun posisinya sejajar dengan DPR dan DPD.

#### vi. Wewenang Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>378</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah masyarakat, MK bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di

---

377 Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005, hlm. 73.

378 *Kedudukan, Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi*, diambil dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=3> pada 2 Juli 2017.

tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat. Wewenang yang diatribusikan kepada MK berimplikasi pada fungsi-fungsi MK secara logis yaitu sebagai *the guardian and the sole interpreter of constitution, as well as guardian of the process of democratization* atau penjaga dan penafsir tunggal konstitusi dan juga sebagai pengawal demokrasi.<sup>379</sup>

#### vii. Permasalahan Fungsi Penafsir Tunggal UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia Saat Ini

Semenjak lahirnya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, maka lembaga ini menjadi upaya dalam penguatan prinsip *checks and balances* demi mewujudkan pemerintahan yang benar-benar terkontrol dan terkendali antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain. Mahkamah Konstitusi mengemban tugas sebagai pengawal sekaligus penafsir UUD 1945. Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi diawali oleh pembaruan pemikiran dalam bidang ketatanegaraan pada abad ke-20. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang berasal dari sistem hukum Eropa Kontinental. Indonesia sebagai sebuah negara hukum (*Rechtsstaat*) banyak dipengaruhi oleh pemikiran ketatanegaraan di Eropa, terutama negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang menganut supremasi konstitusi. Pada negara yang menganut Eropa Kontinental, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang merupakan bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional warganegara.<sup>380</sup>

Peranan Mahkamah Konstitusi sendiri sangat penting, mengingat Mahkamah Konstitusi telah menyatakan dirinya sebagai penjaga konstitusi melalui proses *constitutional review* pada Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi. Pernyataan ini tentunya membawa angin baru, karena berdasarkan UU MK, proses *constitutional review* hanya dapat dilakukan setelah adanya Perubahan III UUD 1945. Berbagai putusan MK telah memengaruhi norma dan sistem hukum di Indonesia. Meski tidak secara tegas memiliki kewenangan legislasi, akan tetapi sesungguhnya MK memiliki kewenangan legislasi, terbukti dengan munculnya

---

379 Tanto Lailam, *Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya*, (Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015), hlm. 797.

380 Janpatar Simamora, *Menyempurnakan Sistem Ketatanegaraan Melalui Amandemen UUD 1945*, (Harian Analisa, 5 Maret 2017).

berbagai norma hukum baru di Indonesia dari berbagai putusan MK melalui penafsiran MK terhadap konstitusi. Selain itu, MK juga sedang dalam perjalanan sebagai penafsir tunggal konstitusi. Hal ini terjadi bukan merupakan keanehan, karena salah satu wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 adalah mengadakan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan dasar MK ini yang kemudian menjadi titik permasalahan oleh banyak ahli hukum di Indonesia dan juga DPR.<sup>381</sup>

Mahkamah Konstitusi dianggap oleh beberapa kalangan telah melakukan apa yang di dalam hukum dinamakan *ultra petita*. *Ultra petita* adalah penjatuhan putusan oleh hakim atas perkara yang tidak dituntut atau memutus melebihi apa yang diminta. Sementara dalam undang-undang yang mengatur tentang keberadaan MK maupun dalam UUD 1945, kewenangan untuk membuat putusan yang sifatnya *ultra petita* sangat tidak mendapat ruang yang cukup. Oleh karenanya, maka sesungguhnya MK tidaklah berwenang untuk membuat putusan di luar dari apa yang dimintakan oleh pemohon. Inilah yang kemudian menjadi problem menyangkut kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam ruang ketatanegaraan kita. MK seolah menjadi lembaga yang *superbody* karena kewenangannya yang tunggal untuk menerjemahkan konstitusi.

Semenjak lahirnya MK pasca amandemen konstitusi, kewenangan-kewenangan MPR dialihkan kepada MK. Hal ini dikarenakan MPR dianggap sebagai lembaga politik yang kerap kali tidak netral, tidak independen, dan sarat akan kepentingan jika memegang wewenang-wewenang ini. Penegasan wewenang MPR pasca perubahan menghilangkan *taring* dan membuat MPR kehilangan fungsi penafsirannya. Terlepas dari sentimen-sentimen ini, sejatinya orang-orang di MPR yang paham konstitusi dan sejarahnya, terutama yang benar-benar mengetahui *original intent* dari konstitusi itu sendiri.

#### **viii. Penegasan Fungsi Penafsiran UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Dalam penelusuran terhadap berbagai kepustakaan ilmu hukum dan konstitusi ditemukan, banyak variasi metode penafsiran yang dikemukakan oleh para ahli. Akan tetapi dari

---

381 Aliansi Nasional Reformasi Hukum, *Putusan Mahkamah Konstitusi Ultra Petita?*, diambil dari <http://reformasikuhp.org/opini/?p=11> pada 2 Juli 2017.



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

*“Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim bebas memutus sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi.”<sup>382</sup>*

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

Salah satu mekanisme yang dapat dilakukan dalam penegasan

---

382 Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 (tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).

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

**ix. Perubahan Pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang**

- 1). Pasal 1: Masuknya MPR dalam pasal definisi, dan Keterangan MPR sebagai keterangan yang diberikan oleh pihak MPR yang karena wewenangnya untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar.
- 2). Pasal 18: MPR dapat memberikan keterangan untuk kepentingan persidangan.
- 3). Pasal 26:
  - a) Keterangan MPR adalah keterangan resmi MPR baik secara lisan maupun tertulis yang berisi penafsiran-penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dan dapat dikaitkan dengan duduk perkara yang sedang diujikan.
  - b) MPR yang diwakili oleh Pimpinan MPR dapat memberikan kuasa kepada pimpinan dan/atau anggota komisi yang membidangi hukum, komisi terkait dan/atau anggota MPR yang ditunjuk.
  - c) kuasa pimpinan MPR sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat didampingi oleh anggota komisi, anggota panitia, dan/atau anggota MPR lainnya yang terkait dengan pokok permohonan.
- 4). Pasal 28 ayat (2): Pemohon dapat memperoleh dan menanggapi keterangan tertulis baik dari Presiden/Pemerintah, DPR, DPD, dan/atau MPR, maupun Pihak Terkait.

## **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Negara**

### **1. Penambahan Perwakilan Golongan sebagai Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Dalam RUU ini, ditambahkan Perwakilan Golongan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat melengkapi anggota DPR dan DPD dalam menjalankan lembaga permusyawaratan tersebut. Penambahan Perwakilan Golongan menjadi penting diatur untuk merepresentasikan kepentingan yang tidak terakomodir oleh DPR sebagai perwakilan politik, dan DPD sebagai perwakilan daerah. Dengan melihat dinamika berbangsa dan bernegara saat ini, permasalahan golongan semakin meruncing dan memunculkan diskursus mengenai pentingnya untuk memberikan representasi secara legal untuk menyampaikan kepentingan golongan-golongan yang ada di Indonesia. Dengan adanya penambahan ini, maka berdampak kepada:

- 1). MPR yang semakin representatif;
- 2). Penambahan jumlah kursi anggota MPR;
- 3). Penambahan anggaran bagi MPR; dan
- 4). Penambahan sumber daya manusia di MPR.

### **2. Pengaturan Secara Normatif Badan Kelengkapan MPR dalam Undang-Undang**

Dalam menjalankan wewenang dan tugasnya, MPR memiliki 3 (tiga) badan utama dalam lembaga MPR, yakni Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian dan Badan Penganggaran. Namun, ketiga badan tersebut belum diatur dalam tataran normatif dalam bentuk Undang-Undang. Pengaturan ketiga badan tersebut menjadi penting karena menjadikan badan kelengkapan MPR terlegitimasi dengan baik.

### **3. Implementasi Gagasan *Constituent Recall***

Dalam RUU ini, terdapat pengaturan mengenai penarikan kembali wakil rakyat yang duduk di MPR oleh konstituennya di daerah apabila wakil tersebut tidak representatif dan tidak mewakili kepentingan daerah yang diwakilinya. Pengaturan mengenai hal ini secara umum akan berdampak kepada:

- 1). Sistem yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan obyektif;
- 2). Kemampuan dan kualitas wakil rakyat yang dikontrol;
- 3). Penguatan kelembagaan MPR secara kualitas; dan
- 4). Kepercayaan publik semakin meningkat.

#### **4. Penjabaran Tugas MPR untuk Melantik Presiden dan Wakil Presiden dari Hasil Pemilihan Umum melalui Ketetapan MPR**

Dalam RUU ini ditambahkan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan TAP MPR untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil dari Pemilihan Umum. Secara umum, pengaturan hal ini akan berdampak kepada:

- 1). Fungsi MPR yang semakin optimal; dan
- 2). MPR secara Kelembagaan mendapatkan wibawa dan kehormatan sebagai lembaga permusyawaratan rakyat.

#### **5. Penambahan Kewenangan MPR untuk Membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara Melalui Peraturan MPR**

Dengan adanya pengaturan mengenai pembentukan GBHN ini, MPR kembali dapat membentuk GBHN yang sifatnya sebagai haluan negara dalam pembangunan nasional. Tim perumus mengatur pembentukan GBHN melalui panitia *Ad Hoc* yang bertugas untuk menyusun GBHN. MPR sebagai lembaga yang akan mengontrol jalannya GBHN akan mengeluarkan *Progress Report* setiap tahunnya sebagai produk yang dikeluarkan dalam rangka mengontrol GBHN. Secara garis besar, pengaturan mengenai hal ini akan berdampak kepada:

- 1). Penambahan sumber daya manusia;
- 2). Penambahan Anggaran berupa gaji;
- 3). Kembalinya marwah MPR sebagai representasi asli rakyat yang dapat mengontrol arah pembangunan nasional; dan
- 4). Rakyat dan seluruh pemangku kepentingan bangsa dapat melihat *Progress Report* sebagai acuan saran dan kritik terhadap jalannya pemerintahan.

#### **6. Melaksanakan Sidang Tahunan MPR**

Dalam Naskah Akademik ini, tim perumus mengatur dan menormakan Sidang Tahunan MPR sebagai salah satu tugas yang wajib dilaksanakan oleh MPR setiap tahunnya dengan agenda untuk mendengarkan laporan setiap lembaga negara di Indonesia yang disesuaikan dengan haluan pembangunan nasional. Pengaturan hal ini akan berdampak kepada:

- 1). Sistem yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan obyektif;
- 2). Arah pembangunan nasional yang terkontrol; dan
- 3). Menjadikan sidang tahunan MPR terlegitimasi.

## **7. Penegasan Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku dalam Peraturan Perundang-undangan**

Tim perumus memberikan kewenangan kepada MPR untuk meninjau kembali keberlakuan TAP MPRS dan TAP MPR yang masih dinyatakan berlaku untuk disesuaikan dengan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Secara garis besar, pengaturan wewenang ini akan berdampak kepada:

- 1). Penambahan sumber daya manusia;
- 2). Penambahan anggaran berupa gaji; dan
- 3). Upaya kontrol kualitas yang dilakukan oleh MPR yang menyesuaikan dengan kondisi terkini kenegaraan.

## **8. Peran MPR Sebagai Penafsir Original Intent Konstitusi**

Tim perumus menggagas pemikiran mengenai penegasan fungsi MPR sebagai penafsir *originalism* dari UUD Tahun 1945. Tim perumus yakin bahwa sudah sepatutnya MPR kembali memiliki kemampuan untuk menafsirkan konstitusi sebagai lembaga yang paham dalam melakukan metode interpretasi *originalism* dengan melihat *original intent* dari UUD Tahun 1945 agar konstitusi negara Republik Indonesia tidak kehilangan jati diri di tengah proses globalisasi dunia saat ini. Penambahan tugas ini akan berdampak kepada:

- 1). Beban kerja yang bertambah;
- 2). Penambahan sumberdaya manusia; dan
- 3). Penambahan Anggaran berupa gaji.

# **BAB III**

## **Evaluasi Dan Analisis**

### **Peraturan Perundang-Undangan Terkait**

Bab ini memuat hasil kajian beserta komparasi terhadap peraturan perundang-undangan terkait melalui proses penyerasian dan penyalarsan baik secara horizontal maupun vertikal dengan rancangan undang-undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penyerasian dan penyalarsan dilakukan dengan intensi untuk memperoleh pengetahuan mengenai *status quo* kondisi hukum melalui telaah regulasi yang mengatur atau bersinggungan dengan hal Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penyerasian dan penyalarsan peraturan perundang-undangan memiliki arti penting agar peraturan perundang-undangan tersebut saling terkait dan tergantung dan membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di samping itu, penyerasian dan penyalarsan peraturan perundang-undangan ditujukan untuk meniadakan kemungkinan terjadinya tumpang tindih dan benturan antar pengaturan substansi, kewenangan kelembagaan, dan konflik kepentingan di antara para *stakeholders* yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Beberapa peraturan perundang-undangan yang telah melalui tahap penyerasian dan penyalarsan terkait dengan rancangan undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:

#### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menegaskan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Norma ini bermakna dalam Negara Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Oleh karena itu, tata kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berpedoman pada norma hukum. Hukum harus ditempatkan sebagai acuan tertinggi dalam keseluruhan proses penyelenggaraan negara.<sup>383</sup> Penegakan prinsip negara hukum dilakukan guna mewujudkan salah satu tujuan bernegara yang termuat dalam alinea ke-4 UUD NRI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia.

##### *Pasal 2*

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

---

383 Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan...*, hlm. 8.

- (3) *Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.*

### **Pasal 3**

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

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai peranan penting guna mengejawantahkan kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum sesuai dengan kewenangan dan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

UUD NRI 1945 sebagai instrumen hukum di Indonesia dapat dikatakan sebagai “Undang-Undang Dasar yang berderajat tinggi.” Hal ini terlihat dari apakah kedudukan atau status UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi atau bukan. Dalam teori dan praktik ketatanegaraan, ada negara yang menempatkan posisi konstitusi atau Undang-Undang Dasar bukan pada kedudukan hukum tertinggi. Konstitusi yang ditempatkan pada posisi “kedudukan hukum tertinggi” diklasifikasikan sebagai “konstitusi berderajat tinggi,” sedangkan yang bukan, diklasifikasikan sebagai “konstitusi berderajat rendah.”<sup>384</sup> Konsekuensinya, konstitusi harus benar-benar dijalankan dalam setiap tataran hidup bernegara. Gambaran mengenai supremasi konstitusi digambarkan secara ringkas oleh Abbe de Sieyes, *jurist* asal Perancis yang mengatakan bahwa: “*A constitution is a body of obligatory laws, or it is nothing.*”<sup>385</sup>

Menurut Bagir Manan, Indonesia sebagai negara berdasarkan konstitusi mengandung dua nilai, yaitu:

- 1). Nilai pengaturan mengenai batas-batas peran negara atau pemerintah dalam mencampuri kehidupan dan pergaulan masyarakat; dan
- 2). Melindungi kehendak rakyat dari pelanggaran terhadap hak asasi manusia dari kekuasaan pembentuk dan pelaksana undang-undang.

Selain itu, perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menuju supremasi konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara, mengakomodir dua substansi keadilan konstitusi (*constitutional justice*) yaitu:<sup>386</sup>

- 1). Mewujudkan negara hukum yang tujuannya untuk melindungi kehendak rakyat dari pelanggaran undang-undang; dan
- 2). Melindungi kehendak rakyat dari pelanggaran terhadap hak asasi manusia dari kekuasaan pembentuk dan pelaksana undang-undang.

384 Arifin, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, hlm. 174.

385 Chalid, “Urgensi dan Upaya Impelementasi...,” hlm. 365.

386 *Ibid.*, hlm. 384.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusionalitas, dan konstitusionalisme. Konstitusi merupakan hukum tertinggi, konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi, dan konstitusionalisme merupakan paham berkonstitusi warga negara. Salah satu unsur dari Negara Hukum adalah pemenuhan terhadap hak-hak dasar warga negara dan paham konstitusionalisme. Ruang lingkup paham konstitusi (*konstitusionalisme*) itu sendiri terdiri dari:

- 1). Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
- 2). Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 3). Peradilan yang bebas dan mandiri; dan
- 4). Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendiri utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>387</sup>

Mengetahui tataran yang diupayakan untuk diubah adalah penormaam undang-undang tersendiri mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka dasar konstitusional tetap wajib mendasari pada UUD NRI 1945. Melalui penafsiran *original intent* Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dan Tim Perumus melihat bahwa hal ini harus pula didukung oleh kewenangan secara aktif Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dapat memastikan pembangunan yang berjalan di Indonesia sejalan dan konstitusional.

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, kemudian diamanatkan bahwa ketentuan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan aliran atributif yang didapatkan dari konstitusi ini, maka Tim Perumus melahirkan kembali berbagai kewenangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat di tataran undang-undang melalui undang-undang tersendiri mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Terutama terkait, menetapkan Garis Besar Haluan Negara, mengeluarkan Ketetapan MPR dalam konteks tertentu seperti terkait pelantikan Presiden, pencabutan TAP MPR dan TAP MPRS yang masih berlaku, dan penafsiran konstitusi, namun tetap dalam koridor yang konstitusional berdasarkan aliran amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945.

## **B. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD 3)**

UU MD 3 merupakan dasar hukum bagi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak tahun 2014 sampai perubahan keduanya pada tahun 2018. Sebelum itu, kelembagaan MPR diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR,

---

387 Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2008), hlm. 2.



DPR, DPD dan DPRD dan sebelum itu dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara historis, pengaturan mengenai MPR selalu berada dalam satu peraturan yang sama dengan DPR, DPD, dan DPRD. Namun, baik secara normatif maupun secara empirik, tidak terdapat urgensi mengenai penggabungan pengaturan untuk empat lembaga ini. Dalam UU MD3, sama sekali tidak ada pasal yang mengatur secara umum mengenai keempat lembaga tersebut kecuali pasal 1 mengenai ketentuan umum, bab ketentuan lain-lain, bab ketentuan peralihan, dan bab ketentuan penutup. Hal ini menunjukkan bahwa sama sekali tidak terdapat kesamaan antara keempat lembaga tersebut yang menjadi urgensi digabungnya pengaturan keempat lembaga tersebut dalam satu Undang-Undang. Hal ini berbeda, misalnya, dengan uu kekuasaan kehakiman yang mengatur secara umum mengenai lembaga-lembaga kekuasaan kehakiman dalam bab II tentang Asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman, bab III tentang Pelaku Kekuasaan Kehakiman bab IV tentang Pengawasan Hakim dan Hakim Konstitusi, dan bab VIII tentang Jaminan Keamanan dan Kesejahteraan Hakim yang menunjukkan bahwa antara lembaga-lembaga kekuasaan kehakiman terdapat kesamaan yang menjadi urgensi adanya sebuah peraturan gabungan mengenai lembaga-lembaga tersebut.

Undang-Undang ini merupakan UU yang akan mengatur mengenai kelembagaan MPR secara keseluruhan. Untuk itu, UU ini bisa dibilang merupakan revisi atas pengaturan MPR dalam UU MD 3. Sebagai revisi atas UU MD 3, maka UU ini akan mencabut pengaturan dalam UU MD 3 yang berkaitan dengan MPR. Kedepannya, akan lebih baik apabila kelembagaan DPR, DPD, dan DPRD juga diatur dalam undang-undang masing-masing.

### **C. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Dalam undang-undang MPR ini, salah satu wewenang MPR sebagaimana turut diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun mekanisme untuk menentukan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih untuk kemudian dilantik oleh MPR diatur dalam UU tentang Pemilihan Umum. Dalam pasal 13 huruf e UU Pemilu, dinyatakan bahwa KPU berwenang menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya. Berdasarkan keputusan ini, dalam undang-undang ini, MPR akan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mengucapkan sumpah dan janji di hadapan MPR. Selain itu, sebagai dasar hukum tertulis penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden, MPR mengeluarkan Tap MPR yang berisi penetapan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

#### **D. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi**

Implikasi yang terjadi terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi adalah dimasukkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pihak terkait untuk dapat turut menafsirkan Undang-Undang Dasar 1945 dari perspektif *original intent* atau dengan metode penafsiran *originalism*. Metode penafsiran *originalism*, yang menggunakan pendekatan *original intent* (termasuk pendekatan historis). Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi juga pernah mengemukakan:

*“Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim bebas memutuskan sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi.”<sup>388</sup>*

Metode penafsiran *originalism* ini sejatinya pernah dikuasai oleh MPR. Sebelum amandemen konstitusi pun kewenangan untuk mengganti, menambah, mengurangi, membuat dan menghapus sebagian maupun seluruhnya ada di tangan MPR, maka dari itu MPR disebut sebagai lembaga konstitutif. Namun kewenangan dan kemampuannya berkaitan dengan konstitusi telah sebagian beralih ke lembaga MK terutama dalam kapabilitasnya menafsirkan konstitusi. Tim Perumus yakin bahwa sudah sepatutnya MPR kembali memiliki kemampuan untuk menafsirkan konstitusi sebagai lembaga yang paham dalam melakukan metode interpretasi *originalism* dengan melihat *original intent*nya dan perlu diakomodasi pula dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Dengan mekanisme ini, MPR dapat memastikan bahwa putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang matang, holistik dan komprehensif dengan mempertimbangkan segala aspek yang relevan termasuk tafsir otentik dari UUD 1945 yang diberikan oleh MPR sebagai pengejawantahan representasi rakyat.

---

388 Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 (tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).



## **BAB IV**

# **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

### **A. Landasan Filosofis**

Pokok yang mendasari pikiran-pikiran Plato mengenai falsafah Negara ialah: apakah yang paling baik untuk manusia dan jalan mana yang harus ditempuh untuk mencapainya.<sup>389</sup> Plato memberi jawaban dengan suatu model, yakni ajaran mengenai empat kebajikan. Keempat kebajikan itu ialah kebijaksanaan, keberanian, tenggang rasa dan keadilan. Keempat kebajikan inilah yang harus menjadi unsur-unsur dasar dari suatu negara yang ideal.

Menurut pandangan Nicolaus von Kue, manusia baru benar-benar bebas bila ia tidak lagi harus mentaati manusia, melainkan mentaati undang-undang. Dengan demikian, undang-undanglah norma yang tertinggi, yang ditaati oleh setiap orang tanpa membedakan golongan dan asal-usul. Menetapkan norma-norma dan undang-undang tidak menjadi hak istimewa seorang penguasa yang karena kelahirannya ditetapkan punya wewenang untuk itu. Norma dan undang-undang harus ditetapkan oleh sebuah “panitia” yang terdiri dari kaum bangsawan dan rakyat biasa sebagai “kuasa di antara dua kekuasaan”.<sup>390</sup>

Dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaannya tidak dapat dialienasikan dari sekedar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal dari Batang Tubuh (*the body of the constitution*) atau isi daripada UUD 1945 itu, tetapi juga ketentuan-ketentuan pokok yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Sebab Pembukaan UUD 1945 adalah bagian mutlak yang tak dapat dipisahkan dari Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Penjelasan resmi dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 itu terkandung Pokok-Pokok Pikiran sebagai berikut:

- a. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan;
- b. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan;
- d. Negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

---

389 Plato, *Der Staat*, (Stuttgart: UTB, 1965), hlm. 260

390 Johannes Messner, *Der Staat*, (Berlin: Duncker Humlot, 1978), hlm. 72.

Adapun amat pentingnya dan besar artinya Pembukaan UUD 1945 itu ialah karena dalam alinea ke-IVnya tercantum Ketentuan Pokok yang bersifat fundamental, yaitu Dasar Falsafah Negara Republik Indonesia, yang dirumuskan dalam kata-kata berikut: “maka disusunlah Kemerdekaan Bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada:

- 1). Ke-Tuhanan Yang Maha Esa;
- 2). Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab;
- 3). Persatuan Indonesia;
- 4). Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan;
- 5). Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Setiap bangsa yang ingin berdiri kokoh dan mengetahui dengan jelas ke arah mana tujuan yang ingin dicapainya sangat memerlukan pandangan hidup. Dengan pandangan hidup inilah sesuatu bangsa akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapinya dan menentukan arah serta cara bagaimana bangsa itu memecahkan persoalan-persoalan tadi. Tanpa memiliki pandangan hidup maka sesuatu bangsa akan merasa terus terombang-ambing dalam menghadapi persoalan-persoalan besar yang pasti timbul, baik persoalan-persoalan di dalam masyarakat sendiri maupun persoalan-persoalan besar umat manusia dalam pergaulan masyarakat bangsa-bangsa di dunia ini. Dengan pandangan hidup yang jelas, sesuatu bangsa akan memiliki pegangan dan pedoman bagaimana ia memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang timbul dalam gerak masyarakat yang dinamis dan semakin maju. Dengan berpedoman pada pandangan hidup itu pula sesuatu bangsa akan membangun dirinya. Dalam pandangan hidup ini terkandung konsep dasar mengenai kehidupan yang dicita-citakan oleh sesuatu bangsa, mengenai wujud kehidupan yang dianggap baik. Pada akhirnya, pandangan hidup sesuatu bangsa adalah suatu kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa itu sendiri, yang diyakini kebenarannya dan menimbulkan tekad pada bangsa itu untuk mewujudkannya. Karena itulah dalam melaksanakan pembangunan misalnya, kita tidak dapat begitu saja mencontoh atau meniru model yang dilakukan oleh bangsa lain, tanpa menyesuaikan dengan pandangan hidup dan kebutuhan-kebutuhan bangsa kita sendiri.

Suatu corak pembangunan yang baik dan memuaskan bagi sesuatu bangsa, belum tentu baik atau memuaskan bagi bangsa yang lain. Karena itu pandangan hidup suatu bangsa merupakan masalah yang sangat asasi bagi kekokohan dan kelestarian suatu bangsa. Alangkah beruntungnya bahwa pendiri-pendiri Republik ini, dapat merumuskan secara jelas apa sesungguhnya pandangan hidup bangsa kita, yang kemudian dinamakan Pancasila. Seperti apa yang ditunjukkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978, maka Pancasila itu adalah jiwa seluruh rakyat Indonesia, kepribadian bangsa Indonesia, pandangan hidup bangsa Indonesia, dan dasar negara kita. di samping itu, maka bagi

kita Pancasila sekaligus menjadi tujuan hidup bangsa Indonesia. Pancasila bagi kita merupakan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan watak yang sudah mengakar di dalam kebudayaan bangsa Indonesia. Ialah suatu kebudayaan yang mengajarkan bahwa hidup manusia akan mencapai kebahagiaan jika dapat dikembangkan keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hidup manusia sebagai manusia dengan alam, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniah.

Cita negara kekeluargaan terwujud dalam cita hukum (*Rechtsidee*) dan cita moral yang mengandung nilai-nilai. Nilai adalah kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik lahiriah maupun batiniah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian cita hukum merupakan “bintang pemandu” bagi pencapaian Tujuan Nasional. Sebagai nilai dasar yang bersifat idealistik, cita hukum memiliki peran tinggi. Pertama sebagai pedoman yang mengarahkan suatu norma hukum positif menuju sesuatu yang adil. Hamid Attamimi menegaskan hal tersebut tanpa menyertakan peran cita moral.<sup>391</sup>

Cita hukum dan cita moral tersebut termaktub dalam keempat alinea pembukaan UUD 1945 yang dapat dibagi menjadi lima keyakinan yakni keyakinan politikemansipatoris, keyakinan historis-teleologis, keyakinan religius, keyakinan tekad, serta keyakinan filsafat.

- 1). Keyakinan politik-emansipatoris bangsa Indonesia terkandung pada alinea pertama;
- 2). Keyakinan historis dan visi telologis perjuangan bangsa Indonesia terkandung pada alinea kedua;
- 3). Keyakinan religius-liberatif dan kemerdekaan yang terkandung pada alinea ketiga;
- 4). Keyakinan tekad yang harus diimani oleh negara dalam mewujudkan tujuan nasionalnya yang terkandung pada alinea keempat;
- 5). Keyakinan filsafati tentang dasar falsafah negara yang tercantum pada alinea keempat.

Dalam kerangka menciptakan negara hukum yang ideal, secara konstruktif bangsa ini melakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang kemudian menjadi variabel bebas, yang menggerakkan konstruksi politik hukum yang sangat kondusif bagi bangkitnya demokrasi dan kedaulatan rakyat. Di mana hal ini tidak saja menyangkut relasi antara badan legislatif terhadap kelembagaan suprastruktur politik lainnya, terutama di tingkat internal kelembagaan perwakilan itu sendiri, yaitu baik pada masing-masing alat kelengkapan dan fraksi, serta masing-masing *supporting system*-nya. Perjalanan lahirnya perangkat pengaturan kelembagaan politik dalam konteks demokratisasi, diarahkan dalam rangka usaha menciptakan *check and balances*. *Check and balances* mempunyai arti mendasar dalam hubungan antarlembagaan negara. Misalnya, untuk aspek legislasi, *check and*

---

391 Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 45.

*balances* mempunyai lima fungsi. Pertama, sebagai fungsi penyelenggara pemerintahan, di mana eksekutif dan legislatif mempunyai tugas dan tanggung jawab yang saling terkait dan saling memerlukan konsultasi sehingga terkadang tampak tumpang tindih. Namun di sinilah fungsi *check and balances* agar tidak ada satu lembaga negara lebih dominan tanpa control dari lembaga lain. Kedua, sebagai fungsi pembagi kekuasaan dalam lembaga legislatif sendiri, di mana melalui sistem pemerintahan yang dianut, seperti halnya sistem presidensial di Indonesia, diharapkan terjadi mekanisme control secara internal. Ketiga, fungsi hirarkis antara pemerintah pusat dan daerah. Keempat, sebagai fungsi akuntabilitas perwakilan dengan pemilihnya. Kelima, sebagai fungsi kehadiran pemilih untuk menyuarakan aspirasinya.<sup>392</sup>

Konstruksi prosedural politik yang menghambat pelaksanaan kewenangan perwakilan politik, di tengah kuatnya desakan tuntutan politik demokratisasi, juga cukup menempatkan peran kenegaraan MPR dan DPR yang terjebak pada seremoni prosedural pelaksanaan fungsi-fungsinya. Kendala politik demikian, membutuhkan rekonstruksi normatif terkait alat kelengkapan dan reposisi fraksi atau pengelompokan keanggotaannya, agar dapat secara maksimal mendorong peran kelembagaannya yang kondusif bagi produktivitas perannya dalam agenda nasional. Transformasi posisional alat kelengkapan dan reposisi fraksi sebagai kepanjangan tangan kekuatan politik partai tidak lain merupakan terjemahan dari proses konsolidasi demokrasi yang tidak sekedar peningkatan kapasitas artikulasi aspirasi dalam lembaga perwakilan, tetapi juga tetap mempunyai kreativitas untuk bergerak secara sangat dinamis sesuai aturan main dalam koridor konstitusi yang digariskan.

Berbagai persoalan yang dihadapi tersebut kemudian dilakukan upaya perbaikan dengan ditetapkannya UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun dalam perkembangannya, khususnya dalam kepemimpinan MPR dan DPR dinilai belum cukup akomodatif dalam mencerminkan proporsionalitas yang didasarkan pada mayoritas kursi di parlemen. Beberapa partai politik yang memiliki kursi terbanyak justru tidak terwakili di dalam kepemimpinan MPR dan DPR. Sehingga hal ini dinilai akan menghambat kinerja MPR dan DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya dalam mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif.

Setelah dilakukan perubahan UUD 1945, konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan perubahan ke-4 UUD 1945. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih dapat dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat. Kategorisasi MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, mengingat bahwa susunan anggota MPR yang ada dalam UUD 1945 menurut Pasal 2 UUD 1945 setelah perubahan ke-4 adalah: "(1)

---

392 Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden & Legislatif*, (Jakarta: Penerbit MIPI, 2012), hlm. 248.

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.<sup>393</sup>

Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:<sup>394</sup>

- 1). Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
- 2). *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Setelah adanya Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) mengalami perubahan yaitu, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perubahan tersebut MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>395</sup> 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.<sup>396</sup> Padahal jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka MPR dapat digolongkan sebagai lembaga parlemen.<sup>397</sup>

Di samping itu, bagi MPR masih terdapat kewenangan membuat Undang-Undang Dasar, memberhentikan presiden, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap institusi demokrasi perwakilan.<sup>398</sup>

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa,<sup>399</sup> MPR tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam DPD harus dibedakan hakikatnya

---

393 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: PSHTN UI), hlm. 3.

394 Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

395 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 mengusur 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 Lus Quia Lustum*, Vol. 18 No. 4, Yogyakarta, Oktober 2011, hlm. 587. Dalam hal ini Moh. Mahfud MD menegaskan, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, sebab sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah lembaga negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional saja. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan ke 2, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 53.

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

397 Yves Meny, Andrew Knap, *Government And Politics In Western Europe, third edition*, (New York: Oxford University Press, 1998)

398 Valina Singka Subekti, "Komplikasi Sistem Presidensial", *Seputar Indonesia*, 1 November 2010.

399 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." Makalah Seminar Pembangunan hukum Nasional VIII Tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Denpasar.



dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu itu. Kedudukan MPR yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, rakyat masih memberi "kewenangan" kepada MPR seperti mengubah dan menetapkan konstitusi, melantik Presiden dan Wakil Presiden, melakukan impeachment termasuk menyelenggarakan sidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Karena itu, meski kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, bukan berarti MPR setelah perubahan UUD 1945 kehilangan semua kewenangan. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui perubahan UUD 1945 masih sepakat memberikan beberapa kewenangan kepada MPR. Namun, pada perubahan ketiga Pasal 6A UUD 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, rakyat ingin melaksanakannya sendiri dan menarik kewenangan yang pernah diberikan kepada MPR.<sup>400</sup>

Problematika lain, dalam pembangunan nasional, tentunya dibutuhkan suatu perencanaan yang matang. Perencanaan dalam pembangunan nasional bertujuan menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran (dengan target) yang jelas. Target tersebut tentunya mencapai tujuan negara sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi. Indonesia sempat memiliki Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pedoman perencanaan di dalam menjalankan pembangunan nasional. Namun, semenjak reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar, Indonesia tidak lagi memakai GBHN dan sekarang digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sayangnya, sistem perencanaan yang dimiliki saat ini nyatanya belum mampu membawa pembangunan nasional menuju cita-cita yang diidamkan dalam konstitusi. Pembangunan nasional seakan kehilangan arah dengan banyaknya kepentingan-kepentingan politik semata di dalam perancangan pembangunan nasional. Visi-misi yang dibawa setiap pasangan presiden dan wakil presiden terpilih nyatanya tidak memperhatikan kesinambungan perencanaan dengan pemerintahan sebelum mereka menjabat. Tidak hanya itu, terjadi miskomunikasi antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah. Kepala daerah merancang perencanaannya daerahnya sendiri dan tidak memerhatikan kepentingan nasional, begitu juga sebaliknya. Hal ini akhirnya berdampak kepada ketimpangan pembangunan dan semakin jauhnya perwujudan dari tujuan negara yang diamanatkan dalam Undang-

---

400 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 108.

Undang Dasar.

Dalam kehidupan bernegara, hubungan yang harmonis antara eksekutif dan legislatif sangat dibutuhkan. Jalannya pemerintahan seringkali dipengaruhi sebagian besar oleh kedua cabang kekuasaan tersebut. Tak ayal jika kedua cabang kekuasaan tersebut sangat sering mendapat perhatian dari berbagai masyarakat. Indonesia, sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial yang dikawinkan dengan sistem multipartai, merupakan contoh negara yang dianggap belum berhasil dalam menjalankan pemerintahannya. Banyak pengamat yang melihat bahwa salah satu letak kesalahannya adalah pengawinan sistem presidensial dengan multipartai tersebut. Dalam sistem ini pula, koalisi dan tawar menawar merupakan hal yang wajar. Namun hal ini membuat wakil rakyat termasuk pula Presiden dan Wakil Presiden terpilih menjadi tersandera oleh kepentingan partai politik mereka sehingga tidak optimal dalam bekerja melayani rakyat.

Dalam penelusuran terhadap berbagai keputusaaan ilmu hukum dan konstitusi ditemukan, banyak variasi metode penafsiran yang dikemukakan oleh para ahli. Akan tetapi dari berbagai ragam metode penafsiran, pada hakikatnya metode penafsiran konstitusi ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu: metode penafsiran *originalism*, yang menggunakan pendekatan *original intent* (termasuk pendekatan historis) terhadap norma-norma hukum konstitusi, dan *non originalism*. Dalam praktiknya, metode penafsiran mana yang akan dipilih dan digunakan oleh hakim dalam menghadapi perkara-perkara hukumnya, pada akhirnya berpulang pada hakim. Hakim dalam konteks ini memiliki kebebasan untuk memilih berdasarkan keyakinan hukumnya. hingga kini tidak ada ketentuan atau aturan yang mengharuskan hakim hanya menggunakan salah satu metode penafsiran tertentu saja. Pemilihan dan penggunaan metode interpretasi merupakan otonomi atau kemerdekaan hakim dalam penemuan hukum. Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi juga pernah mengemukakan:

*“Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim bebas memutuskan sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi.”<sup>401</sup>*

Dari dua kelompok besar jenis interpretasi dalam menafsirkan konstitusi di atas, metode penafsiran *originalism* itu sendiri sebenarnya dikuasai oleh lembaga tinggi MPR. Sebelum amandemen konstitusi pun kewenangan untuk mengganti, menambah, mengurangi, membuat dan menghapus sebagian maupun seluruhnya ada di tangan MPR, maka dari itu MPR disebut sebagai lembaga konstitutif. Namun kewenangan dan kemampuannya berkaitan dengan konstitusi telah sebagian beralih ke lembaga MK

401 Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 (tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman)

terutama dalam kapabilitasnya menafsirkan konstitusi. Tim perumus yakin bahwa sudah sepatutnya MPR kembali memiliki kemampuan untuk menafsirkan konstitusi sebagai lembaga yang paham dalam melakukan metode interpretasi *originalism* dengan melihat *original intent*nya. Sebab tentu permasalahan konstitusi yang ada saat ini dan masa depan akan selalu membutuhkan penafsiran-penafsiran *originalism* agar konstitusi tetap kukuh. Salah satu mekanisme yang dapat dilakukan dalam penegasan kewenangan penafsiran konstitusi oleh MPR adalah menjadikan MPR sebagai pihak terkait dalam sidang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam peradilan Mahkamah Konstitusi. Keterangan pihak MPR akan menjadi pertimbangan hakim konstitusi dari segi penafsiran *originalism*. Masuknya MPR ke dalam sidang MK ini menjadi kewenangan MPR jika melihat adanya sesuatu yang harus disampaikan dalam perkembangan persidangannya. Sehingga hal ini bukan merupakan suatu kewajiban melainkan suatu pilihan jika MPR melihat adanya suatu urgensi untuk masuk menjadi pihak dalam persidangan. Dengan mekanisme ini, kita dapat memastikan bahwa putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang matang, holistik dan komprehensif dengan mempertimbangkan segala aspek yang relevan dari segala pihak yang ada.

## B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah landasan yang mengharuskan adanya perhatian terhadap nilai yang diterapkan dan diterima oleh masyarakat di dalam rumusan hukum yang dibuat.<sup>402</sup> Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Keyakinan umum dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, maka peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.<sup>403</sup>

Keberlakuan sosiologis mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (1) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (2) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (3) kriteria faktisitas hukum.

Salah satu teori yang berkembang dari pemikiran sosiologis ini adalah Teori Pengakuan atau "*The Recognition Theory*." Teori ini berpokok pangkal pada pendapat bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan kepada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tersebut tertuju.<sup>404</sup> Hoebel pernah mengemukakan

402 Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, "Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan" <http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundangundangan>, diakses 29 Juni 2018.

403 Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY, "Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan (Disusun kembali dari bahan materi diklat Legal Drafting oleh Sopingi Widayaiswara Bandiklat Pemda DIY)" <http://diklat.jogjaprovo.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatanperaturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materi-diklat-legal-drafting-oleh-sopingiwidayaiswara-bandiklat-pemda-diy> diakses 29 Juni 2018.

404 Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993),

bahwa, "...*flatly behavioristic and empirical in that we understand all human law to reside in human behavior and to be discernible through objective and accurate observation of what men do in relation to each other and the natural forces that impinge upon them.*"

Hart mengemukakan adanya tiga karakteristik hukum dan sistem hukum, yaitu *validity*, *efficacy*, dan *acceptance*. Suatu aturan mungkin valid apabila dilacak secara formal sesuai dengan prosedur sistem pembuatan dan perubahan aturan hukum. Namun, suatu aturan belum tentu mempunyai *efficacy*. Suatu hukum dikatakan mempunyai *efficacy* jika aturan hukum itu ditaati secara umum. Selain itu dibutuhkan juga *acceptance*, yakni masyarakat menerima aturan itu sebagai aturan yang valid.<sup>405</sup>

Secara sosiologis, berkembang diskursus bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat membutuhkan penguatan dan pemberdayaan secara melembaga, Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu direkognisi sebagai rumah rakyat yang dapat menyatakan kehendak rakyat secara paripurna untuk kemudian dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara. Tim Perumus merancang agar dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menuangkan Garis Besar Haluan Negara dalam instrumen Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat abstrak-umum, mengatur (*regeling*), dan wajib dijadikan pedoman bagi lembaga negara dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan di Negara Indonesia. Selanjutnya, bentuk penguatan kelembagaan lain adalah pemberian tugas untuk menafsirkan konstitusi secara *original intent* dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang perlu untuk dapat menegaskan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku dengan diberikan kewenangan untuk mencabut, serta mengeluarkan Ketetapan MPR untuk mencabut Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut. Kewenangan mengeluarkan Ketetapan MPR ini juga muncul dalam tataran pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu, MPR yang tidak dapat dialienasikan keanggotaannya dari anggota DPR dan DPD, perlu pula diperjelas mengenai mekanisme constituent recall untuk mengembalikan hakekat kedaulatan rakyat. Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, perlu ditinjau kembali sistem recall. Sistem *party recall* yang Indonesia anut sekarang ini, seharusnya diganti dengan sistem *constituent recall*. Seorang anggota perwakilan rakyat, DPR contohnya, tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara ditarik oleh pemimpin partai politik, karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau partai politiknya. Sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan sistem suara terbanyak, maka mekanisme *recall* yang paling tepat adalah *constituent recall*, yaitu apabila tuntutan pemberhentian terhadap anggota itu datang dari warga masyarakat daerah pemilihan dari anggota DPR yang bersangkutan berasal. Hal yang sama berlaku pula bagi DPD dan Utusan Golongan yang Tim Perumus canangkan. Dengan demikian, setiap wakil rakyat yang mengabdikan kepentingan rakyat yang

---

hlm. 91

405 Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 64.

diwakilinya dapat terlindungi kedudukannya dari kemungkinan diancam oleh pimpinan partai politiknya karena idealisme yang diperjuangkan untuk rakyat.<sup>406</sup>

Sebelumnya, anggota MPR dapat diberhentikan (recall) dari jabatannya oleh partai politik asalnya atau yang dinamakan party recall. Apabila partai politiknya menganggap wakil yang terpilihnya tersebut telah bertentangan dengan kepentingan partai politik, maka partai politik dapat menarik kembali wakilnya tersebut dari jabatannya di parlemen. Tim Perumus ingin membawa rezim constituent recall atau sistem penarikan anggota parlemen yang dilakukan oleh rakyat. Alasan ini dikarenakan anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, dipilih langsung oleh rakyat sehingga mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat. Oleh sebab itu, tidak janggal jika rakyat pulalah yang menarik wakil tersebut dari jabatannya. Selain itu, dengan sistem constituent recall maka wakil rakyat dapat bekerja lebih optimal karena tidak terbelenggu dan terancam oleh kepentingan partai politik, karena yang akan melakukan recall adalah rakyat bukan partai politiknya. Hal ini sebagaimana telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya. Sistem recall ini nantinya akan berlaku bagi anggota DPR serta anggota DPD. Oleh sebab itu, Tim Perumus menambahkan ketentuan mengenai recall ini dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### C. Landasan Yuridis

Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan pertimbangan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis akan membahas mengenai persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum tersebut antara lain peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya sama sekali belum ada.<sup>407</sup>

Tujuan suatu negara ialah menggapai cita-cita idiil yang diwujudkan melalui instrumen hukum berada di negara yang bersangkutan. Dalam mewujudkan cita-cita tersebut, negara mempunyai peran penting dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum dalam yurisdiksinya. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud ialah hukum tertulis sebagai hukum yang berlaku umum (*algemeen geldend*), mengikat banyak orang (*personengebied*), wilayah ruang (*ruimtegebied*), dan wilayah waktu lebih luas, dan mempunyai kedudukan yang lebih

406 Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 64-67.

407 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, bagian Lampiran, hlm.6.

tinggi daripada hukum yang tidak tertulis.<sup>408</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah sumber hukum formil Hukum Tata Negara Indonesia.<sup>409</sup> Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, selain merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, UUD NRI 1945 juga merupakan landasan hukum bagi ketentuan yang terdapat dalam peraturan-peraturan lainnya. Berkaitan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat, landasan konstitusional Kekuasaan Kehakiman di Indonesia terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI 1945.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945 menegaskan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Selanjutnya, Pasal 2 dan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

### ***Pasal 2***

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

### ***Pasal 3***

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

Ketentuan Pasal 2 dan 3 UUD NRI 1945 tersebut juga diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar NRI 1945, yakni dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), juncto Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut sesuai dengan konsep *trias politica* Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi 3 cabang: (1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; (2) kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang; (3) kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan

408 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: PT. Citra Abadi, 1989), hlm.6.

409 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: PT. Citra Abadi, 1989), hlm.6.

untuk menghakimi.<sup>410</sup> Kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif memang harus selalu ada untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi modern. Namun, konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat memisahkan sama sekali lembaga negara satu dengan yang lain. Bertitik tolak dari kondisi tersebut, berkembanglah mekanisme *check and balances*. Dengan sistem ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Maka, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>411</sup>

Sayangnya untuk menunjang amanat konstitusi, belum pernah diundangkan Undang-Undang yang khusus membahas Majelis Permusyawaratan Rakyat, pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat selalu disatukan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), juncto Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam bagian pertimbangan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disebutkan antara lain:

Menimbang:

- a. bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Berikut peraturan perundang-undangan ataupun peraturan terkait yang mengatur perihal Majelis Permusyawaratan Rakyat, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

---

410 Michele T. Molan, *Constitutional Law: Machinery of Government*, (London: Old Bailey Press, 2003), 4<sup>th</sup> edition, hlm.63-

411 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm.292.

- Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
3. Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
  5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
  6. TAP No. 1/ MPR/ 2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002;
  7. Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Keseluruhan peraturan dalam tataran konstitutif maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya sebagaimana telah dijabarkan di atas menjadi landasan yuridis perihal Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia.





## **BAB V**

# **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

### **A. Sasaran yang Akan Diwujudkan**

Sasaran yang akan diwujudkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah untuk mewujudkan pemberdayaan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan melalui penguatan kewenangan, tugas, alat kelengkapan secara normatif dan holistik dalam suatu undang-undang tersendiri. Diharapkan hal ini dapat mendorong Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terpercaya, berperan optimal, dan profesional. Adapun langkah yang dilakukan adalah penyesuaian pada norma-norma yang telah mengalami perkembangan sebagai akibat Amandemen UUD 1945, perubahan Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD, rekonstruksi normatif perihal badan kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta berbagai pengaturan baru perihal aspek-aspek yang belum diatur dalam Rancangan Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimulai dari permasalahan kelembagaan, kewenangan, tugas, dan alat kelengkapan.

### **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Subyek yang terkena pengaturan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan lembaga instansi terkait lainnya termasuk DPR, DPRD, Mahkamah Konstitusi dan organisasi lain yang bergerak dalam bidang ketatanegaraan. Obyek dari Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, beserta serangkaian kewenangan, tugas, alat kelengkapan, dan solusi atas problematika pemberdayaan Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan.

Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki arah pengaturan yang memperkuat kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Termasuk dalam hal: merumuskan dan menetapkan Garis Besar Haluan Negara secara konstitusional, mengeluarkan TAP MPR dalam hal pelantikan Presiden, bertugas memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, mengembalikan Perwakilan Golongan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, mengadakan *constituent recall* sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat yang paripurna, dan kewenangan MPR memutuskan status hukum terkait TAP MPR dan TAP MPRS yang masih berlaku melalui kewenangan mencabut melalui penerbitan TAP MPR bersifat mencabut TAP MPR apabila dipandang perlu.

## C. Ruang Lingkup Materi Pengaturan

### 1. Ketentuan umum

Ketentuan umum yang berisi pengertian (definisi) dalam Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi yaitu:

- 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2). Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- 3). Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4). Mahkamah Agung adalah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 5). Anggota MPR adalah Anggota MPR yang terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Perwakilan Golongan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
- 6). Garis-garis Besar Haluan Negara adalah arah pembangunan nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar yang dirumuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pernyataan kehendak rakyat untuk kemudian dijalankan oleh pemegang cabang kekuasaan dan segenap rakyat Indonesia secara menyeluruh dan terpadu.
- 7). Ketetapan MPR adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan.
- 8). Peraturan MPR adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 9). Sidang Tahunan adalah sidang yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap tahun untuk mendengar pidato kenegaraan Presiden sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan perwakilan lembaga-lembaga tinggi negara atas pelaksanaan tugas dan kewajiban tiap-tiap lembaga negara.
- 10). Sidang Istimewa adalah sidang yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas permintaan Dewan Perwakilan Daerah atau Sidang Tahunan Majelis untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas dugaan pelanggaran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Garis-garis Besar Haluan Negara.

- 11). Alat Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Pimpinan dan Pimpinan *Ad Hoc*.
- 12). Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.
- 13). Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- 14). Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
- 15). Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas merencanakan arah kebijakan umum anggaran setiap 1 (satu) tahun anggaran untuk mendukung kegiatan dan program Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 16). Laporan Pertanggungjawaban adalah laporan yang berasal lembaga-lembaga negara sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja atau pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya melalui Undang-Undang Dasar dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang tahunan.
- 17). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 18). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
- 19). Hari adalah hari kerja.

## **2. Materi yang akan diatur**

### **a. Pengaturan mengenai Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Anggota DPR dan Anggota DPD yang Dipilih Melalui Pemilihan Umum dan Perwakilan Golongan**

Dalam Undang-Undang ini, keanggotaan MPR tidak hanya berasal dari DPR dan DPD, melainkan terdapat pula anggota MPR yang berasal dari golongan-golongan yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting karena DPR dan DPD hanya merepresentasikan kepentingan politik dan daerah, sementara golongan-golongan yang ada di masyarakat lebih dinamis dari itu. Perlu ada yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan lain yang ada di masyarakat seperti kepentingan agama, pendidikan, profesi, dan lain sebagainya. Untuk itu, diperlukan adanya perwakilan golongan dalam keanggotaan MPR demi memastikan tersalurkannya aspirasi-aspirasi dari setiap golongan yang secara riil ada di masyarakat. Adapun golongan-golongan ini terdiri atas Golongan Tani, Golongan Buruh, Golongan Pegawai

Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Agama, Golongan Pemuda, Golongan Perempuan, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Adapun golongan-golongan lain diluar golongan yang diatur dalam undang-undang ini namun dianggap ada di masyarakat dan dirasa perlu memiliki perwakilan dalam MPR dapat ditetapkan melalui Peraturan MPR. Peraturan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan perwakilan dari setiap golongan akan diatur dalam peraturan KPU dengan memperhatikan asas-asas kedaulatan rakyat, demokrasi, Luberjurdil, dan hak asasi manusia.

**b. Pengaturan mengenai Penghidupan Kembali Garis-garis Besar Haluan Negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Instrumen Peraturan MPR**

Sejatinya, pengaturan kembali mengenai GBHN sebagai kewenangan MPR dalam tataran normatif tidaklah menyalahi konstitusi. Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 telah jelas menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan pengaturan tersebut, terlihat jelas bahwa hanya lembaga MPR yang paham betul *original intent*, maksud, dan tujuan dari tiap-tiap pasal dalam konstitusi Indonesia. Hal tersebut jelas merupakan konsekuensi dari ditetapkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan mengubah dan menetapkan konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat-lah yang paham kemana pembangunan Indonesia harus berjalan sesuai dengan pedoman, arah, tujuan konstitusi. MPR mengetahui apa yang harus ditetapkan dalam rangka melakukan pembangunan dan mencapai tujuan konstitusi. Selain itu, Pasal 2 ayat (1) juga menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat ... diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.” Pasal tersebut mengamanatkan bahwa pengaturan lanjutan mengenai MPR dapat diatur dengan undang-undang. Isi pengaturannya juga bukan hanya pengaturan mengenai kedudukan MPR semata, tetapi juga kewenangannya. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 sejatinya telah membuka ruang terhadap pengaturan kewenangan MPR, termasuk kewenangan menetapkan GBHN yang sejatinya merupakan turunan dari kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar karena hanya MPR lah yang paham *original intent* dari konstitusi Indonesia. Dengan demikian, pemberlakuan kembali GBHN adalah hal yang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dapat ditetapkan sebagai kewenangan MPR untuk memperbaiki kelemahan sistem pembangunan Indonesia saat ini.<sup>412</sup>

---

412 Bob Horo & Partners, *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke Dalam Undang-Undang Dasar*, 13 Juli 2016, diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/>

**Skenario pertama**, adalah menginisiasi amandemen UUD NRI 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau ulang keberadaan MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara. Namun, jika agenda itu yang dipilih maka diperlukan prasyarat politik berupa konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Dengan demikian, konsensus itu mencerminkan kesepakatan seluruh elemen bangsa.

**Skenario kedua**, merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU Nomor 27 Tahun 2009 jo. Nomor 17 Tahun 2014 jo. UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3), serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan UU Nomor 25 Tahun 2004 (UU SPPN) dan UU Nomor 17 Tahun 2007 (UU tentang RPJPN 2005-2025) harus diubah agar penyusunan rencana pembangunan tidak terpusat di pemerintah. Tujuannya adalah agar lembaga-lembaga negara lainnya secara bersama-sama bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya, dalam UU tentang MPR dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan haluan negara.

**Skenario ketiga** adalah menciptakan konvensi ketatanegaraan. Lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR, mengadakan *joint session* untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat presiden kampanye. Fokus dan skala prioritas itu harus mengacu kepada haluan yang ditetapkan sesuai hasil *joint-session* MPR, DPR, dan DPD. Menjelang 6 bulan usai mandat kepresidenan, MPR, DPR, dan DPD harus melakukan evaluasi dan memberikan catatan-catatan kemajuan yang dicapai dari pelaksanaan haluan negara. Skenario ini membutuhkan perubahan UU MD3 dan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga negara tersebut.

Selain itu, terkait produk hukum GBHN, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Udayana, Prof. Dr. Yobanes Usfunan mengemukakan bahwa GBHN dapat dibidupkan kembali melalui beberapa opsi. Opsi tersebut antara lain:<sup>413</sup>

1. Diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945;
2. Diatur dengan Undang-Undang;
3. Diatur dengan Ketetapan MPR;
4. Diatur dengan Peraturan MPR.

---

413 Yobanes Usfunan, *Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial*, diakses melalui [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_1\\_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf) pada 24 Juni 2018.

Namun, dari semua opsi di atas, opsi keempat atau Peraturan MPR lah yang paling tepat untuk dilakukan. Jika melalui amandemen, ditakutkan adanya kemungkinan masuknya ideologi lain yang berseberangan dengan Pancasila, Kebhinekaan dan NKRI. Sehingga, tidak tepat jika melakukan amandemen konstitusi. Selain itu, GBHN tidak tepat jika diatur menggunakan tataran Undang-Undang. Alasannya adalah GBHN merupakan hasil perumusan, permusyawaratan, dan keputusan MPR sebagai lembaga istimewa. Jika diatur menggunakan UU, GBHN menjadi rentan untuk diubah-ubah padahal GBHN seharusnya memiliki sifat yang berjangka panjang. Lebih lanjut, jika memilih opsi ketiga menggunakan Ketetapan MPR maka hal ini tidak tepat. Alasannya adalah karena “ketetapan” secara hakekat memiliki persamaan dengan keputusan. Ketetapan tidak mengandung materi normatif yang bersifat pengaturan.<sup>414</sup> Ketetapan hanya merupakan tindakan hukum yang mempunyai akibat menciptakan, mengubah, membatalkan suatu hubungan hukum.

Pada masa Orde Baru, GBHN dibuat dalam bentuk Tap MPR. Namun, hal tersebut cenderung dipaksakan akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945 karena UUD 1945 hanya berisi materi muatan yang pokok dan fundamental. Berbagai aspek ketatanegaraan masih mengalami kekosongan hukum karena tidak diatur dalam UUD 1945.<sup>415</sup> Hasil penelitian Sri Soemantri menyebutkan bahwa materi muatan dalam Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok:<sup>416</sup>

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.

Atas dasar pertimbangan kekosongan hukum itu, akhirnya dikeluarkanlah berbagai Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.<sup>417</sup> Alasan

---

414 Yessi Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari – Maret 2015), hlm.83.

415 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 13.

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

417 Hernadi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang bersifat Mengatur*, *Positum* 1 (Desember 2016), hlm.43

digunakan Peraturan MPR sebagai wadah dari GBHN adalah konsep Peraturan lebih tepat untuk digunakan karena jangkauannya lebih luas dan berlaku untuk setiap orang.<sup>418</sup> Rincian GBHN yang bersifat mengatur (*regeling*) bukan keputusan atau ketetapan (*beschikking*) yang bersifat administratif. Selain itu, GBHN yang diatur dalam Peraturan MPR memiliki legitimasi yang lebih kuat jika dibandingkan RPJPN yang hanya diwadahi dalam tataran Undang-Undang. GBHN memberikan kepastian hukum yang lebih baik jika dibandingkan oleh RPJPN yang hanya dipayungi sebuah Undang-Undang oleh DPR dengan persetujuan Presiden.

**b. Pengaturan mengenai Kewenangan Menerbitkan Ketetapan MPR terkait Pelantikan Presiden**

Dalam Pasal 44 UU MD3, dinyatakan bahwa:

*“Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.”*

Dalam Rancangan Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dibutuhkan demi menyediakan sebuah legitimasi yuridis penetapan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden, menindaklanjuti Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menyatakan Presiden Terpilih.<sup>419</sup> Aliran kewenangan menerbitkan Ketetapan MPR dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diamanatkan dalam UU MD3 dan Rancangan Undang-Undang MPR yang dirumuskan, merujuk pada Pasal 3 UUD NRI 1945, yang berbunyi: *“Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.”*

**c. Pengaturan mengenai Tugas Menyelenggarakan Sidang Tahunan dan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki dasar hukum yang cukup kuat, maka dalam Rancangan Undang-Undang ini akan diatur secara normatif mengenai sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat agar lebih kuat dan mengikat umum. Berangkat dari keterbatasan kewenangan yang dimilikinya saat ini, muncul semangat untuk tetap memberdayakan MPR setelah masa reformasi. Kendati secara konseptual MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting. Pada Sidang Umum MPR 1999 diputuskan bahwa setiap tahun MPR menyelenggarakan Sidang Tahunan dengan agenda mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis,

418 Yohanes Usfunan, *Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial*, diakses melalui [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_1\\_dir/d0a21b29be810d0789799f7fe31c093.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/d0a21b29be810d0789799f7fe31c093.pdf) pada 24 Juni 2018.

419 “KPU akan Berikan SK Presiden kepada MPR saat Pelantikan”, <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/10/13/kpu-akan-berikan-sk-presiden-kepada-mpr-saat-pelantikan>



sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Selain itu, dahulu MPR juga berhak untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang sebagai mandat MPR. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, sidang tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi sidang tahunan MPR.<sup>420</sup> Salah satu substansi yang dapat diatur dalam UU MPR adalah pengaturan mengenai gagasan sidang tahunan MPR untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang dalam rangka suksesi dan pelaksanaan pembangunan nasional.<sup>421</sup>

UU MPR nantinya diharapkan dapat mengatur mengenai sidang tahunan MPR. Memang benar presiden saat ini dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Namun, bukanlah suatu kesalahan ketika presiden wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR. Meskipun demikian, penyampaian laporan pertanggungjawaban dari presiden ke MPR ini tetap diselenggarakan dalam kerangka supremasi konstitusi.

#### **d. Pengaturan mengenai Penormaan Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Majelis Permusyawaratan Rakyat akan membentuk badan untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diemban oleh MPR. Sejatinya, MPR memiliki (3) badan utama dalam lembaga MPR, yakni badan sosialisasi, badan pengkajian, dan badan penganggaran. Namun, ketiga badan tersebut belum diatur dalam tataran normatif dalam bentuk undang-undang. Maka, berikut adalah kajian agar ketiga badan kelengkapan MPR memiliki pengaturan normatif dalam rancangan undang-undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

##### **i. Badan Sosialisasi**

Badan Sosialisasi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>422</sup> Badan sosialisasi bertugas untuk mensosialisasikan 4 (empat) pilar MPR.<sup>423</sup>

420 Yasser Arafat, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tersendiri tentang MPR," diakses dari <http://www.jitunews.com/read/68435/urgensi-pembentukan-undang-undang-tersendiri-tentang-mpr> pada 14 April 2018.

421 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gama Media Pratama, Cet. I, 1996), hlm 104. Lihat H.M. Thalhah, *Ibid.*, hlm. 70

422 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 47 ayat (1)

423 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Setelah Penyegaran, Anggota Badan Sosialisasi MPR Siap Laksanakan Tugas Sosialisasi Empat Pilar*, diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/setelah-penyegaran-anggota-badan-sosialisasi-mpr-siap-laksanakan-tugas-sosialisasi-empat-pilar> pada 25 Juni 2018.

Badan Sosialisasi bertugas:

- 1). Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- 2). Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3). Menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
- 4). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Sosialisasi paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;

Pimpinan Badan Sosialisasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Sosialisasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Sosialisasi diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Sosialisasi dilakukan dalam rapat Badan Sosialisasi yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Sosialisasi. Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>424</sup>

## ii. Badan Pengkajian

Badan Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Badan Pengkajian MPR bertugas mewujudkan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN.<sup>425</sup> Badan Pengkajian bertugas:<sup>426</sup>

- 1). Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- 2). Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

424 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 46.

425 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Badan Pengkajian MPR Siapkan Draft GBHN*, diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/badan-pengkajian-mpr-siapkan-draft-gbhn> pada 25 Juni 2018.

426 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 53.

- 3). Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
- 4). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Pengkajian paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.<sup>427</sup>

Pimpinan Badan Pengkajian merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Pengkajian terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Pengkajian diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Pengkajian dilakukan dalam rapat Badan Pengkajian yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Pengkajian Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>428</sup>

### iii. Badan Penganggaran

Badan Penganggaran dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Rincian tugas dan struktur Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Secara umum, Badan Penganggaran bertugas:<sup>429</sup>

- 1). Merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
- 2). Menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
- 3). Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
- 4). Menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
- 5). Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

---

427 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 50.

428 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 51.

429 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 58.

Jumlah anggota Badan Penganggaran paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR.<sup>430</sup> Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pimpinan Badan Penganggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Penganggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Penganggaran diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Penganggaran dilakukan dalam rapat Badan Penganggaran yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Penganggaran Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.<sup>431</sup>

Badan-badan ini nantinya akan dilegitimasi secara normatif dalam Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat tersendiri.

**d. Pengaturan mengenai Tugas Memberikan Tafsir Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi**

Dalam penelusuran terhadap berbagai kepustakaan ilmu hukum dan konstitusi ditemukan, banyak variasi metode penafsiran yang dikemukakan oleh para ahli. Akan tetapi dari berbagai ragam metode penafsiran, pada hakikatnya metode penafsiran konstitusi ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu: metode penafsiran *originalism*, yang menggunakan pendekatan *original intent* (termasuk pendekatan historis) terhadap norma-norma hukum konstitusi, dan *non originalism*. Dalam praktiknya, metode penafsiran mana yang akan dipilih dan digunakan oleh hakim dalam menghadapi perkara-perkara hukumnya, pada akhirnya berpulang pada hakim. Hakim dalam konteks ini memiliki kebebasan untuk memilih berdasarkan keyakinan hukumnya. hingga kini tidak ada ketentuan atau aturan yang mengharuskan hakim hanya menggunakan salah satu metode penafsiran tertentu saja. Pemilihan dan penggunaan metode interpretasi merupakan otonomi atau kemerdekaan hakim dalam penemuan hukum. Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi juga pernah mengemukakan: "*Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim*

430 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 55.

431 Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib*, Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 51.

*bebas memutus sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi.*<sup>432</sup>

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

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

### **Perubahan Pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang**

- 1). Pasal 1: Masuknya MPR dalam pasal definisi, dan Keterangan MPR sebagai keterangan yang diberikan oleh pihak MPR yang karena wewenangnya untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar.
- 2). Pasal 18: MPR dapat memberikan keterangan untuk kepentingan persidangan.

---

<sup>432</sup> Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 (tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).

- 3). Pasal 26:
  - a) Keterangan MPR adalah keterangan resmi MPR baik secara lisan maupun tertulis yang berisi penafsiran-penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dan dapat dikaitkan dengan duduk perkara yang sedang diujikan.
  - b) MPR yang diwakili oleh Pimpinan MPR dapat memberikan kuasa kepada pimpinan dan/atau anggota komisi yang membidangi hukum, komisi terkait dan/atau anggota MPR yang ditunjuk.
  - c) kuasa pimpinan MPR sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat didampingi oleh anggota komisi, anggota panitia, dan/atau anggota MPR lainnya yang terkait dengan pokok permohonan.
- 4). Pasal 28 ayat (2): Pemohon dapat memperoleh dan menanggapi keterangan tertulis baik dari Presiden/Pemerintah, DPR, DPD, dan/atau MPR, maupun Pihak

**e. Pengaturan mengenai *Constituent Recall***

Dalam Naskah Akademik ini, tim perumus mengaggas mengenai penarikan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari jabatannya oleh rakyat. Sebelumnya, anggota MPR dapat diberhentikan (*recall*) dari jabatannya oleh partai politik asalnya atau yang dinamakan *party recall*. Apabila partai politiknya menganggap wakil yang terpilihnya tersebut telah bertentangan dengan kepentingan partai politik, maka partai politik dapat menarik kembali wakilnya tersebut dari jabatannya di parlemen. Dalam Naskah Akademik ini, Tim Perumus juga ingin membawa rezim *constituent recall* atau sistem penarikan anggota parlemen yang dilakukan oleh rakyat. Alasan ini dikarenakan anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, dipilih langsung oleh rakyat sehingga mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat. Oleh sebab itu, tidak janggal jika rakyat pulalah yang menarik wakil tersebut dari jabatannya. Selain itu, dengan sistem constituent recall maka wakil rakyat dapat bekerja lebih optimal karena tidak terbelenggu dan terancam oleh kepentingan partai politik, karena yang akan melakukan *recall* adalah rakyat bukan partai politiknya. Hal ini sebagaimana telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya. Sistem recall ini nantinya akan berlaku bagi anggota DPR serta anggota DPD. Oleh sebab itu, Tim Perumus menambahkan ketentuan mengenai recall ini dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

**f. Pengaturan mengenai Kewenangan Mencabut Tap MPR dan Tap MPRS yang Masih Berlaku**

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Konsekuensi dari struktur ketatanegaraan itu adalah Tap MPR sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR secara hierarkis berada diatas undang-undang. Dalam konstitusi, UUD hanya mengatur bahwa MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Meskipun begitu, pada praktiknya Tap MPR berisi hal-hal selain yang diatur dalam konstitusi. Hal ini dilakukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang kekuasaannya tidak terbatas sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) yang 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 Negara<sup>433</sup>. Semenjak amandemen UUD, MPR tidak lagi memiliki wewenang untuk mengeluarkan TAP MPR ataupun GBHN. Meskipun begitu, TAP MPR yang telah dikeluarkan oleh MPR tetap berlaku. Hal ini dikarenakan, secara ilmu perundang-undangan, sebuah peraturan perundang-undangan baru dapat dibatalkan apabila disebutkan secara tegas oleh peraturan yang setara atau lebih tinggi<sup>434</sup>

Untuk itu, MPR mengeluarkan Tap MPR RI No. 1 Tahun 2003. Tap MPR ini menegaskan status seluruh Tap MPR yang ada sejak tahun 1960 sampai tahun 2002 baik yang dibatalkan, berlaku sampai diatur dalam peraturan lain, maupun yang tetap berlaku. Berdasarkan Tap MPR ini, saat ini terdapat 8 Tap MPR yang belum dicabut. Keberadaan Tap MPR yang belum dicabut ini pun diakui dalam pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;

---

433 Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1. 2017

434 Maria Farida, "Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya",

- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun hal ini masih menciptakan ambiguitas, dikarenakan dalam konstruksi negara hukum yang demokratis, maka seharusnya setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga negara, termasuk peraturan perundang-undangan dapat diuji. Namun, dengan konstruksi ketatanegaraan yang ada saat ini, tidak ada lembaga mana pun yang dapat menguji maupun merevisi Tap MPR yang masih berlaku. Hal ini mengakibatkan tidak hanya Tap MPR yang berlaku secara absolut, namun tidak dapat diuji untuk disesuaikan dengan perkembangan zaman. Padahal, masyarakat berkembang secara sangat dinamis dan harus selalu diikuti oleh peraturan perundang-undangan. MK yang memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* pun dalam putusan terhadap uji konstiusionalitas pasal 6 angka 30 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa kedudukan Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas undang-undang maka berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan MK. Untuk itu, diperlukan adanya mekanisme peninjauan serta pengkajian ulang terhadap Tap MPR yang masih berlaku. Hal ini diperlukan bukan hanya untuk memastikan tidak ada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara absolut, namun juga untuk memberikan ruang-ruang kepada Tap MPR yang ada untuk dikontekstualisasikan dengan perkembangan kehidupan bermasyarakat saat ini.

Dalam ilmu perundang-undangan, sebuah peraturan hanya dapat diubah dengan peraturan yang setara atau lebih tinggi. Dengan posisi Tap MPR yang berada di atas undang-undang, maka Tap MPR hanya dapat dicabut dengan Tap MPR juga. Oleh karena itu, demi memastikan Tap MPR yang masih berlaku dapat diuji keberlakuannya, maka MPR harus memiliki wewenang untuk mengkaji ulang Tap MPR yang masih ada untuk kemudian menentukan apakah Tap MPR tersebut masih relevan dengan kondisi saat ini dan pantas untuk tetap diberlakukan. Apabila ketentuan tersebut sudah tidak relevan atau tidak lagi memberikan kebermanfaatn bagi masyarakat, maka sudah sepatutnya MPR mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Tap MPR yang substansinya adalah membatalkan Tap MPR yang dianggap sudah tidak layak untuk diberlakukan.





# **BAB VI**

## **PENUTUP**

### **A. Simpulan**

1. Beberapa permasalahan yang perlu diubah dan dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:
  - a. Keanggotaan: Pengaturan mengenai Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan Utusan Golongan.
  - b. Kewenangan: Pengaturan mengenai Penghidupan Kembali Garis Besar Haluan Negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Instrumen Peraturan MPR, Pengaturan mengenai Kewenangan Mencabut TAP MPR dan TAP MPRS yang Masih Berlaku.
  - c. Tugas: Menerbitkan Ketetapan MPR terkait Pelantikan Presiden, Pengaturan mengenai Tugas Menyelenggarakan Sidang Tahunan dan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pengaturan mengenai Tugas Memberikan Tafsir Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi.
  - d. Lain-lain: Pengaturan mengenai Penormaan Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pengaturan mengenai *Constituent Recall*.
2. Pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini, yakni UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD belum mengakomodir secara holistik perubahan yang terjadi pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, badan kelengkapan, kewenangan derivasi dari Undang-Undang Dasar 1945, dan kebutuhan masyarakat akan pemberdayaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga perlu dibuat undang-undang yang mengatur secara paripurna mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdapat berapa landasan antara lain:
  - a. Landasan filosofis: Tujuan utama adalah sejalan dengan tujuan UUD NRI 1945 adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, melindungi segenap bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial Indonesia. Ide pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilandasi upaya mulia untuk mengejawantahkan sistem demokrasi perwakilan yang sehat demi mencapai tujuan negara tersebut. Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan

rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara. Melalui konstitusi rakyat membuat pernyataan kerelaan untuk memberikan sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga sebab segala bentuk penyimpangan baik oleh pemegang otoritas kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi merupakan wujud pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat. Secara filosofis, pada hakikatnya pembentukan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi merupakan amanat UUD NRI 1945.

- b. Landasan sosiologis: Secara sosiologis, berkembang diskursus bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat membutuhkan penguatan dan pemberdayaan secara melembaga, Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu direkognisi sebagai rumah rakyat yang dapat menyatakan kehendak rakyat secara paripurna untuk kemudian dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara. Tim Perumus merancang agar dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menuangkan Garis Besar Haluan Negara dalam instrument Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat abstrak-umum, mengatur (*regeling*), dan wajib dijadikan pedoman bagi lembaga negara dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan di Negara Indonesia. Selanjutnya, bentuk penguatan kelembagaan lain adalah pemberian tugas untuk menafsirkan konstitusi secara *original intent* dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang perlu untuk dapat menegaskan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku dengan diberikan kewenangan untuk mencabut, serta mengeluarkan Ketetapan MPR untuk mencabut Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut. Kewenangan mengeluarkan Ketetapan MPR ini juga muncul dalam tataran pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, MPR yang tidak dapat dialienasikan keanggotaannya dari anggota DPR dan DPD, perlu pula diperjelas mengenai mekanisme constituent recall untuk mengembalikan hakekat kedaulatan rakyat. Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, perlu ditinjau kembali sistem recall. Sistem *party recall* yang Indonesia anut sekarang ini, seharusnya diganti dengan sistem *constituent recall*. Seorang anggota perwakilan rakyat, DPR contohnya, tidak boleh diberhentikan dari jabatannya dengan cara ditarik oleh pemimpin partai politik, karena alasan berbeda pendapat dengan pimpinan partainya atau partai politiknya. Sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan sistem suara terbanyak, maka mekanisme *recall* yang paling tepat adalah *constituent recall*, yaitu apabila tuntutan pemberhentian terhadap anggota itu datang dari warga masyarakat daerah pemilihan dari anggota DPR yang bersangkutan berasal. Hal yang sama berlaku pula bagi DPD dan Utusan Golongan yang Tim Perumus canangkan. Dengan demikian, setiap wakil rakyat yang mengabdikan kepentingan rakyat yang diwakilinya dapat terlindungi kedudukannya dari

kemungkinan diancam oleh pimpinan partai politiknya karena idealisme yang diperjuangkan untuk rakyat.<sup>435</sup> Sebelumnya, anggota MPR dapat diberhentikan (recall) dari jabatannya oleh partai politik asalnya atau yang dinamakan party recall. Apabila partai politiknya menganggap wakil yang terpilihnya tersebut telah bertentangan dengan kepentingan partai politik, maka partai politik dapat menarik kembali wakilnya tersebut dari jabatannya di parlemen. Tim Perumus ingin membawa rezim constituent recall atau sistem penarikan anggota parlemen yang dilakukan oleh rakyat. Alasan ini dikarenakan anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, dipilih langsung oleh rakyat sehingga mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat. Oleh sebab itu, tidak janggal jika rakyat pulalah yang menarik wakil tersebut dari jabatannya. Selain itu, dengan sistem constituent recall maka wakil rakyat dapat bekerja lebih optimal karena tidak terbelenggu dan terancam oleh kepentingan partai politik, karena yang akan melakukan recall adalah rakyat bukan partai politiknya. Hal ini sebagaimana telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya. Sistem recall ini nantinya akan berlaku bagi anggota DPR serta anggota DPD. Oleh sebab itu, Tim Perumus menambahkan ketentuan mengenai recall ini.

- c. Landasan yuridis: Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945 menegaskan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara bukom.*" Selanjutnya, Pasal 2 dan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: *(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak. Pasal 3 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.* Ketentuan Pasal 2 dan 3 UUD NRI 1945 tersebut juga diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar NRI 1945, yakni dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), juncto Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

---

435 Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 64-67.

Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, berikut peraturan perundang-undangan ataupun peraturan terkait yang mengatur perihal Majelis Permusyawaratan Rakyat, antara lain:

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 juncto Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
- iii. Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- iv. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- v. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- vi. TAP No. 1/ MPR/ 2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002;
- vii. Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sasaran yang akan diwujudkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah untuk mewujudkan pemberdayaan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan melalui penguatan kewenangan, tugas, alat kelengkapan secara normatif dan holistik dalam suatu undang-undang tersendiri. Diharapkan hal ini dapat mendorong Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terpercaya, berperan optimal, dan profesional. Adapun langkah yang dilakukan adalah penyesuaian pada norma-norma yang telah mengalami perkembangan sebagai akibat Amandemen UUD 1945, perubahan Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD, rekonstruksi normatif perihal badan kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta berbagai pengaturan baru perihal aspek-aspek yang belum diatur dalam Rancangan Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimulai dari permasalahan kelembagaan, kewenangan, tugas, dan alat kelengkapan.

## **B. Saran**

1. Dalam pelaksanaan kewenangan dan segala tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak hanya mengacu pada undang-undang yang mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan juga naskah akademisnya.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu dimasukkan dalam skala prioritas Program Legislasi Nasional sehingga dapat segera diundangkan dan menjadi pedoman dalam penyusunan dan pembahasan RUU.



## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 42 Tahun 2008. LN RI Nomor 176 Tahun 2008, TLN Nomor 4924.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No.82 Tahun 2011. TLN No.5234.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 17 Tahun 2014. LN RI Nomor 182 Tahun 2014, TLN RI 5568.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 42 Tahun 2014. LN RI Nomor 29 Tahun 2018, TLN RI 5650.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU Nomor 2 Tahun 2018. LN RI Nomor 383 Tahun 2014, TLN RI 6187.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pemilihan Umum*. UU No. 7 Tahun 2017. LN No. 182 Tahun 2017. TLN No. 6109.

### Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang permohonan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.



## Buku

- A.M Fatwa. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- A.S. Hornby. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press, 1981.
- Alder, John and Peter English. *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan, 1989.
- Alrasid, Harun. *Hak Menguji dalam Teori dan Praktik*, dalam Jurnal Konstitusi. Vol. 1 No. 1, Juli 2004. Jakarta: Penerbit Mahkamah Konstitusi RI, 2004.
- Allen, Michael dan Brian Thompson. *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. United Kingdom: Oxford University Press, 2002.
- Anam, Khoirul. *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Inti Media, 2011.
- Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*. Jakarta: PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Jakarta: Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), 2015, hlm. 202.
- Asshiddiqie, Jimly. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cet.6. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Asshiddiqi, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara-Jilid I*. Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi RI 2006.

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer.
- Azhari, Aidul Fitriadi. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Basalim, Umar. *Pro Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*. Cet.I. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2002.
- Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat. *Bahan penataran P-4 Garis-Garis Besar Haluan Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, 1994.
- Billah. *Good Governance and Social control*. Jakarta: LP3ES, 1996.
- Busroh, Abu Daud. *Intisari Hukum Tatanegara: Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*. Jakarta: Penerbit PT Bina Aksar, 1987.
- Budge, Ian. *Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?*. Colchester: University Colchester, 2005.
- Budiardjo, Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Busroh, S.H, H.R Abu Daud. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994.
- C.S.T. Kansil. *Hidup Berbangsa dan Bernegara: Pedoman Hidup Bernegara untuk Siswa Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 1993.
- C.F. Strong. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*. London: Sidwick & Jackson, 1963.
- Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Dahlan, Thaib. *Kedaulatan Rakyat*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Djokosoetono. *Kuliah Hukum Tata Negara*. Jakarta: Penerbit In-Hill-Co, 2006.
- Duignan, Brian. *The History of Philosophy: Modern Philosophy*. New York: Britannica Educational Publishing, 2011.
- El-Muhtaj, Majda. *HAM dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Fatmawati. *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS RI*. Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011.

- Fatmawati. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 2010.
- Garner, Bryan A. *Black Law Dictionary, Eighth Edition*. United States of America, 2004.
- Garvey, John. H. dan T. Alexander Aleinikoff. *Modern Constitutional Theory*, third Edition. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1994.
- Gerung, Rocky (ed). *Hak Asasi Manusia, Teori, Hukum, dan Kasus*. Depok: Filsafat UI Press.
- Harman, Beny K dan Hendaridi (edt). *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*. Jakarta: Penerbit YLBHI dan JARIM, 1991.
- Isjwara, F. "Pengantar Ilmu Politik". Bandung: Bina Cipta, 1978.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- K.C. Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2005.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Kusnardi, Moh dan Hermaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.
- Kusuma, RM. A.B. *Labirnya UUD 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- K.K. Gurugharana. *Democracy and Decentralisation: A Policy Perspective on Nepal*. Kathamandu: Political Science Association of Nepal, 1996.
- LAN dan BPKP. *Akuntabilitas dan Good Governance. Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Cetakan Pertama.
- Legowo, T.A dkk. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Formappi, 2005.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Loude, John Z. *Menemukan hukum Melalui Tafsir dan Fakta*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1985.
- Mahkamah Konstitusi. *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004.
- Manan, Bagir dan Kuantana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.

- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-Undangan*. Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Cet.1. Yogyakarta: FH-UII Press. 2003.
- Manan, Bagir. *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Cet.1. Jakarta: Gama Media Pratama. 1996.
- Manan, Bagir. *Membedah UUD 1945*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Manan, Bagir. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: PT Alumni, 2001.
- Marshall,G. *Constitutional Theori*. Clarendon:Oxford University Press,1971.
- Ms.Bakry, Noor. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Liberty, 2001.
- Molan, Michele T. *Constitutional Law: Machinery of Government*. 4<sup>th</sup> edition. London: Old Bailey Press, 2003.
- Mukhlis dan Moh.Saleh. *Konstitusionalitas Impreachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.
- Ni'matul Huda. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Nurtjahjo, Hendra. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Palmer, Donald. *Looking at Philosophy: The Unbearable Heaviness of Philosophy Made Lighter*. New York, McGraw-Hill Companies, 2006.
- Philips, O. Hood, Paul Jackson, and Patricia Leopold. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2001.
- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.
- Projodikoro, Wirjono. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco, 1981.
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*. Malang: Nusa Media 2007.
- Rousseau, J.J. *The Social Contract and The First and Second Discourses ed. Susan Dunn*. New York: Vail-Ballou Press, 2002.
- Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi*. Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000.
- Rousseau, Jean Jacques. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia, 2009.
- Ranawidjaya, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

- Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaba-Usaba Persiapan Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), Pidato Muh. Yamin, hlm. 9-14.
- Simorangkir SH, J.C.T. dan Say, Drs. B. Mang Reng. *Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Jambatan, 1971.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni, 1986.
- Soemantri, Sri. *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 1987.
- Soemantri, Sri. *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya CV, 1985.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- Soemantri, Sri. *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*. Bandung: UNPAD Press, 2002.
- Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Sudharmono. *Beberapa Pemikiran tentang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan dan Pengamalan Pancasila, 1997.
- Suny, Ismail. *Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Yarsif Watampone, 2004.
- Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru, 1978.
- Steele, A. Dean. *A Comparison of Hobbes and Locke on Natural Law and Social Contract*. Austin: University of Texas, 1993.
- Taufiqurrohman Syahuri. *Tafsir Konstitusi berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Thaib, Dahlan. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Rajawali Pers, 2008.
- Thalhah, H. M. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Tim Kajian Unibraw. *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD*

1945. Jakarta: Prenadamedia Group.
- UNDP. *Public Sector ManagementL Governance and Sustainable Human Development*. New York: UNDP, 1995.
- Yamin, Muh. *Naskab Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. Cet. Ke-2. Jakarta: Siguntang, 1971.
- Yusuf, Ahmad Mukhlis. *Presiden RI ke II Jenderal Besar HM Soebarto dalam Berita*. Jakarta: Antara Pustaka Utama, 2008.
- Wahidin, Samsul. *MPR RI dari Masa ke Masa*. Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Wahjono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Winandi, Woro. *Reformasi Penegakan HAM di Era Globalisasi, pada HAM: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: PT Refika Aditama, 2005.

## **Jurnal/Skripsi/Disertasi**

- Adventus. *Pemakzulan Presiden: Dari Proses Politik ke Proses Hukum*. *Jurnal Hukum Universitas Hasanudin*. Juni, 2013.
- Affandi, Hernadi. *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur*. *Jurnal Hukum POSITUM*. Vol.1, Desember 2016.
- Ali Safa'at. *Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945*. Tesis Magister, Universitas Indonesia, 2004.
- Anggraini, Yessi, Armen Yasir, Zulkarnain Ridlwan. *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari – Maret 2015).
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia: Pegersertan Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an*. *Disertasi Universitas Indonesia*. Jakarta, 1993.
- Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tabun 1945*. *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*. Denpasar 14-18 Juli 2003.
- Atok, A. Rosyid Al. *Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perubahan UUD 1945*. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Nomor 2, Agustus 2010.

- Efenda, Febri Mahfud. *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Skripsi Universitas Muhammadiyah Surakarta.* 2016.
- Fadila, Jajang Indra. *Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia. Jurnal Cita Hukum.* Vol.I. No.1. Juni 2014.
- Fahmi, Khairul. *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. Jurnal Konstitusi.* Vol. 7 No. 3, Juni 2010.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. *Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat dalam Perubahan UUD 1945. Jurnal Analisa CSIS Tahun XXXI/2002 No. 2.* Jakarta: Penerbit Centre for Strategic and International Studies, 2002.
- Fatmawati. *Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia, Jurnal Hukum dan Pembangunan.* Oktober-Desember 2011.
- Hendra. *Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. Jurnal Wacana Politik 1,* Maret 2016.
- Helmi. *Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD Tahun 1945. Jurnal Inovatif,* Vol VII, Nomor III. September, 2014.
- Istiqomah, Donny Tri. *Pemilihan Umum sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Menuju Pemilihan Umum Demokratis. Tesis Magister,* Universitas Indonesia. 2011.
- Khairul, Fahmi. *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif.* Volume 7 Jurnal Konstitusi.. 2010.
- Lailam, Tanto. *Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya. Jurnal Konstitusi.* Volume 12, Nomor 4. Desember 2015.
- Marwijah, Siti dan Nunuk Nuswardani. *Garis-Gris Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arab dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia, Rechtidee Jurnal Hukum.* Vol.9. No.1. Juni 2014.
- Moh. Mahmud M. D. *Reformasi Konstitusi Tidak Hanya Pembentukan Lembaga Negara. Majalah Konstitusi (Edisi Khusus).* Jakarta, 2010.
- Muharsono. *Pentingnya GBHN. Publiciana* 8. 2015.
- Nazriyah. *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Hukum dan Pembangunan.* Vol. 47 No. 1. 2017.

- Purwadi, Ari. *Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah. Perspektif* 18. Mei 2013.
- Safa'at, Muchamad Ali. *Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945. Tesis Magister*, Universitas Indonesia. 2004.
- Tanto Lailam. *Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya. Jurnal Konstitusi*. Volume 12. Nomor 4. Desember 2015.

## Internet

- Achmad, Ariady. *Reformulasi GBHN*. Diakses melalui <http://www.teropongsenayan.com/47074-reformulasi-gbhn> .
- Aliansi Nasional Reformasi Hukum. *Putusan Mahkamah Konstitusi Ultra Petita?*. Diakses dari <http://reformasikuhp.org/opini?p=11> .
- Arafat, Yasser. *Urgensi Pembentukan Undang-Undang Tersendiri tentang MPR*. Diakses dari <http://www.jitunews.com/read/68435/urgensi-pembentukan-undang-undang-tersendiri-tentang-mpr> .
- Auliani, Palupi Annisa. *40 Persen Pasal Hasil Amandemen Keempat UUD 1945 “Tabrak” Pancasila*. Diakses melalui <http://nasional.kompas.com/read/2013/11/11/0558161/40.Persen.Pasal.Hasil.Amandemen.Keempat.UUD.1945.Tabrak.Pancasila> .
- Bob Horo & Partners. *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke Dalam Undang-Undang Dasar*. Diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> .
- Deansa. *MPR RI Rencanakan Reformulasi GBHN*. Diakses melalui <http://www.umy.ac.id/mpr-ri-rencanakan-reformulasi-gbhn.html> .
- Fajri. *GBHN: Dari Arab Pembangunan Hingga Simbol Lembaga Tertinggi*. Diakses dari <https://www.selasar.com/jurnal/32487/GBHN-Dari-Arah-Pembangunan-Hingga-Symbol-Lembaga-Tertinggi> .
- HukumOnline. *Menyimak Perbedaan Kata “Dengan” dan “Dalam”*. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam> .
- Kamus Besar. *Hak Imunitas*. Diakses melalui <http://www.kamusbesar.com/50926/hak-imunitas> .



- Karsidi, M.S, Prof. Dr. Ravik. *Inspirasi dan Gagasan Akademisi Peduli Bangsa: Wacana Perlunya Haluan Negara*. Diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html> .
- Kalingga. *Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar*. Diakses dari <http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/> .
- Kesowo, Bambang. *GBHN dan Amandemen UUD*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/19/16000091/GBHN.dan.Amandemen.UUD?page=all> .
- Khadafi, Robbi. *MPR: Semua Komponen Bangsa Setuju UUD Diamandemen*. Diakses dari <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/01/21/54031/25/25-MPR-Semua-Komponen-Bangsa-Setuju-UUD-Diamandemen> .
- Labolo, Dr. H. Muhadam. *Modul Etika Pemerintahan*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2004. Diakses melalui <http://eprints.ipdn.ac.id/23/2/ISI.pdf> .
- United States. *US Constitution*. Diakses dari [http://www.usconstitution.net/consttop\\_intr](http://www.usconstitution.net/consttop_intr) .
- Mei Susanto. *GBHN dalam UUD 1945*. Diakses melalui <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/> .
- Mahkamah Konstitusi. *Kedudukan, Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi*, diakses dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=3> .
- Mahkamah Konstitusi. *Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi*. Diakses dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1> .
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Setelah Penyegaran, Anggota Badan Sosialisasi MPR Siap Laksanakan Tugas Sosialisasi Empat Pilar*. Diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/setelah-penyegaran-anggota-badan-sosialisasi-mpr-siap-laksanakan-tugas-sosialisasi-empat-pilar> .
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Badan Pengkajian MPR Siapkan Draft GBHN*. Diakses dari <http://www.mpr.go.id/posts/badan-pengkajian-mpr-siapkan-draft-gbhn> .
- Mubdi, Umar. *GBHN dan Pergeseran Pengawasan Politik MPR*. Diakses dari <http://www.calonsh.com/2017/01/10/gbhn-dan-pergeseran-pengawasan-politik-mpr> .
- Ratnasariningsih, Erna. *Perbedaan Tujuan dan Arab Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Diakses dari <http://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arab-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/> .

- Sudjito. *GBHN dalam Perspektif Social Order*. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/876812/18/gbhn-dalam-perspektif-social-order-1403659185>.
- Susanto, Mei. *GBHN dalam UUD 1945*. Diakses dari <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/>.
- Tambak, Ruslan. *MPR: Haluan Negara Prinsip yang Harus Dipegang dalam Pembangunan*. Diakses melalui <http://www.rmol.co/read/2017/04/13/287517/MPR:-Haluan-Negara-Prinsip-yang-Harus-Dipegang-Dalam-Pembangunan->.
- Thohari, Hajriyanto Y. *Revitalisasi GBHN, Revitalisasi MPR*, Februari 2016. Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/02/03/o1yjc-revitalisasi-gbhn-revitalisasi-mpr>.
- TribunNews. *Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN*. Diakses melalui <http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-gbhn>.
- Usfunan, Yohanes. *Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial*. Diakses melalui [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_1\\_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/d0a21b29be810d0789799f7ffe31c093.pdf).
- Viva News. *Mungkinkah Membangkitkan GBHN Lagi*. Diakses melalui <http://www.viva.co.id/indepth/fokus/663631-mungkinkah-membangkitkan-gbhn-lagi>.

## Lain-lain

- Harun Alrasid. *Penetapan UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktik*. Merupakan Pidato Purna Bakti Harun Alrasid sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sabtu, 20 Juli 1996 di Auditorium Djokosoetono Kampus Universitas Indonesia Depok.
- Moh. Mahmud M. D. *Reformasi Konstitusi Tidak Hanya Pembentukan Lembaga Negara. Majalah Konstitusi (Edisi Khusus)*. Jakarta, 2010.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah, hlm. 18-19.
- Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999.
- Risalah Rapat Ke-1 Komisi C SU MPR 1999, 17 Oktober 1999.
- Risalah Rapat Ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 18 Oktober 1999.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945,

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202.  
Pembukaan piagam HAM dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang HAM.

# **LAMPIRAN**

## **RANCANGAN**

### **UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

#### **NOMOR ... TAHUN 2018**

#### **TENTANG**

#### **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

#### **DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

#### **PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

Menimbang:

- a. bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, daerah dan golongan yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah serta golongan sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sesuai dengan amanat konstitusi dan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara;
- c. bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 dalam pasal 2 ayat (1) mengamatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang;

Mengingat

- d. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak sesuai dengan amanat konstitusi serta sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum lembaga dan masyarakat sehingga perlu diganti;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersendiri.
  - a. Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8; Pasal 9; Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5563) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:                   UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS  
  PERMUSYAWARATAN RAKYAT

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- 1.) Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2.) Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- 3.) Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4.) Mahkamah Agung adalah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 5.) Anggota MPR adalah Anggota MPR yang terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Perwakilan Golongan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
- 6.) Garis-garis Besar Haluan Negara adalah arah pembangunan nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar yang dirumuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pernyataan kehendak rakyat untuk kemudian dijalankan oleh pemegang cabang kekuasaan dan segenap rakyat Indonesia secara menyeluruh dan terpadu.
- 7.) Keputusan MPR adalah keputusan yang diambil di dalam persidangan MPR.
- 8.) Ketetapan MPR adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan.

- 9.) Peraturan MPR adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 10.) Sidang Tahunan adalah sidang yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap tahun untuk mendengar pidato kenegaraan Presiden sebagai bentuk laporan atas pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan perwakilan lembaga-lembaga tinggi negara atas pelaksanaan tugas dan kewajiban tiap-tiap lembaga negara.
- 11.) Sidang Istimewa adalah sidang yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas permintaan Dewan Perwakilan Daerah atau Sidang Tahunan Majelis untuk meminta dan menilai laporan Presiden atas dugaan penyimpangan Garis-garis Besar Haluan Negara.
- 12.) Alat Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Pimpinan dan Panitia *Ad Hoc*.
- 13.) Badan Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.
- 14.) Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- 15.) Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
- 16.) Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas merencanakan arah kebijakan umum anggaran setiap 1 (satu) tahun anggaran untuk mendukung kegiatan dan program Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 17.) Laporan Pertanggungjawaban adalah laporan yang berasal lembaga-lembaga negara sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja atau pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya melalui Undang-Undang Dasar dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang tahunan.
- 18.) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 19.) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
- 20.) Hari adalah hari kerja.

## Pasal 2

MPR melaksanakan wewenang dan tugasnya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

BAB II  
Bagian Kesatu  
Susunan dan Kedudukan

Pasal 3

- (1) MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan Perwakilan Golongan.
- (2) MPR menetapkan golongan yang ada dalam satu periode dalam Peraturan MPR
- (3) Tata cara pemilihan Perwakilan Golongan diatur lebih lanjut dalam Peraturan KPU

Pasal 4

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara

Bagian Kedua  
Wewenang dan Tugas

Paragraf 1

Wewenang

Pasal 5

MPR berwenang:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Merumuskan Garis-garis Besar Haluan Negara dalam bentuk Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Memberikan tafsir konstitusi atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi;
- d. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- e. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- f. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;



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

## Paragraf 2

### Tugas

### Pasal 6

MPR bertugas:

- a. Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. Menyelenggarakan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Menyelenggarakan sidang istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- e. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- f. Mengkaji keberlakuan TAP MPR/MPRS yang masih berlaku; dan
- g. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam menyusun program dan kegiatan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- (3) Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III  
Keanggotaan, Kewajiban, dan Hak MPR  
Bagian Kesatu  
Keanggotaan

Pasal 8

- (1) Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (2) Masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Pasal 9

- (1) Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 10

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan;

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Bagian Kedua  
Tata Cara Peresmian Keanggotaan MPR  
Peresmian Keanggotaan

Pasal 11

- (1) Sekretariat Jenderal MPR berkoordinasi dengan KPU mengundang Anggota DPR dan Anggota DPD untuk mengikuti Sidang Paripurna MPR dalam rangka peresmian keanggotaan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sidang peresmian keanggotaan MPR dipimpin oleh Pimpinan Sementara MPR.
- (3) Sekretaris Jenderal MPR membacakan keputusan Presiden tentang peresmian keanggotaan.
- (4) Pengucapan sumpah/janji dilaksanakan sesuai dengan kelompok agama dan dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.
- (5) Peresmian Anggota MPR ditandai dengan penandatanganan berita acara pengucapan sumpah/janji.

Bagian Ketiga  
Pemanggilan Kembali Anggota MPR

Pasal 12

- (1) Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya oleh rakyat dengan cara pemanggilan kembali.
- (2) Mekanisme pemanggilan kembali dapat diadakan apabila dimintakan oleh 50% + 1 orang dari total daftar pemilih tetap dalam sebuah daerah pemilihan tertentu.
- (3) Setelah menerima permohonan, dalam kurun waktu 7 (tujuh) hari KPU wajib meneliti permohonan untuk menentukan apakah permohonan diterima
- (4) apabila permohonan diterima, KPU mengadakan pemungutan suara paling lambat 30 hari sejak diterimanya permohonan
- (5) apabila permohonan ditolak, KPU mengumumkannya kepada pemohon
- (6) KPU menetapkan hasil pemungutan suara dalam ketetapan KPU
- (7) Pengaturan lebih lanjut mengenai prosedur permohonan serta pemungutan suara diatur lebih lanjut dalam peraturan KPU

Pasal 13

- (1) KPU memberikan ketetapan hasil pemungutan suara kepada pimpinan MPR paling lama 3 (tiga) hari sejak ketetapan KPU mengenai hasil pemungutan suara ditetapkan
- (2) Apabila berdasarkan ketetapan KPU setidaknya 50% + 1 DPT Dapil Pemohon memilih

pemanggilan kembali anggota MPR yang dimohonkan, pimpinan MPR memberhentikan anggota MPR yang dimohonkan melalui Keputusan MPR

- (3) Apabila berdasarkan ketetapan KPU kurang dari 50 + 1 DPT Dapil Pemohon memilih Pemanggilan kembali, Pimpinan MPR mengumumkan ketetapan KPU kepada masyarakat.

#### Bagian Keempat

#### Hak dan Kewajiban Anggota

#### Paragraf 1

#### Kewajiban Anggota

#### Pasal 14

Anggota MPR berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah;
- g. menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR; dan
- h. menjaga integritas MPR.

#### Paragraf 2

#### Hak Anggota

#### Pasal 15

(1) Anggota MPR berhak:

- a. mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. memilih dan dipilih;
- d. membela diri;
- e. imunitas;

- f. protokoler; dan
  - g. keuangan dan administratif
- (1) Hak protokoler, keuangan, dan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dan huruf g dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kelima  
Penggantian Antarwaktu Anggota MPR

Pasal 16

- (1) Penggantian antarwaktu Anggota MPR dilakukan apabila terjadi penggantian antarwaktu Anggota DPR atau Anggota DPD.
- (2) Pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat penggantian antarwaktu Anggota MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Penggantian Antar Waktu diatur lebih lanjut dalam Peraturan MPR.

Bagian Keenam  
Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan MPR

Paragraf 1  
Fraksi

Pasal 17

- (2) Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
- (3) Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (4) Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.
- (5) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat.
- (6) Pengaturan internal fraksi sepenuhnya menjadi urusan fraksi masing-masing.
- (7) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas fraksi.

Paragraf 2

Kelompok Anggota

Pasal 18

- (1) Kelompok anggota merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
- (2) Kelompok anggota dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah.
- (3) Pengaturan internal kelompok anggota sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota.
- (4) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas kelompok anggota.

Paragraf 3

Kelompok Golongan

Pasal 19

- (1) Kelompok golongan merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh perwakilan Golongan.
- (2) Kelompok golongan dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil golongan.
- (3) Pengaturan internal kelompok golongan sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota.
- (4) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas kelompok golongan.

BAB IV

ALAT KELENGKAPAN

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 20

Alat kelengkapan MPR terdiri atas:

- h. pmpinanssss; dan
- h. Panitia *Ad Hoc*;

## Bagian Kedua

### Paragraf 1

#### Pimpinan

#### Pasal 21

- (1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR.
- (2) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam 1 (satu) paket yang bersifat tetap.
- (3) Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota dan/atau kelompok golongan disampaikan di dalam sidang paripurna.
- (4) Tiap fraksi dan kelompok anggota serta kelompok golongan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR.
- (5) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.
- (6) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR.
- (7) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.
- (8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda.
- (9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

### Paragraf 2

#### Pimpinan Sementara

#### Pasal 22

- (1) Selama Pimpinan MPR hasil pemilihan dari dan oleh Anggota MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan Pimpinan MPR dipimpin oleh Pimpinan Sementara MPR.
- (2) Pimpinan Sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda dari Fraksi dan/atau Kelompok anggota dan/atau Kelompok Golongan yang berbeda.

- (3) Dalam hal yang bersangkutan sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak bersedia atau berhalangan hadir maka Pimpinan Sementara MPR berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda yang hadir dari Fraksi dan/atau Kelompok anggota dan/atau kelompok golongan yang berbeda.

Paragraf 3  
Masa Jabatan

Pasal 23

Masa jabatan Pimpinan MPR sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2).

Paragraf 4  
Sumpah/Janji Pimpinan MPR

Pasal 24

Sebelum memangku jabatannya, Pimpinan MPR bersumpah/berjanji dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna.

Pasal 25

Sumpah/janji Pimpinan MPR harus diucapkan sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; bahwa saya akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan; bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 26

Apabila Pimpinan MPR telah bersumpah/berjanji, Pimpinan Sementara MPR menyerahkan pimpinan kepada Pimpinan MPR terpilih.



Paragraf 5  
Wewenang  
Pasal 27

Pimpinan MPR berwenang:

- a. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya untuk pemasyarakatan dan pelaksanaan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya dalam rangka penganggaran MPR;
- c. mengundang pimpinan Fraksi dan Pimpinan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan untuk mengadakan Rapat Gabungan;
- d. membentuk alat kelengkapan untuk menunjang kelancaran tugas Pimpinan.

Paragraf 6  
Tugas  
Pasal 28

Pimpinan MPR bertugas:

- a. memimpin Sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan para wakil ketua;
- c. menjadi juru bicara MPR;
- d. melaksanakan keputusan MPR;
- e. mewakili MPR di pengadilan;
- f. memberikan penjelasan atas tafsir kaidah-kaidah konstitusional dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi;
- g. menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- h. menyampaikan laporan kinerja Pimpinan dalam Sidang Paripurna MPR pada akhir masa jabatan;
- i. membentuk tim kerja sebagai alat kelengkapan Pimpinan MPR dalam rangka membantu pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
- j. membentuk tim verifikasi persyaratan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- k. menjaga ketertiban dalam rapat dengan melaksanakan asas demokrasi yang berintikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mencapai mufakat.

Paragraf 7

Hak

Pasal 29

- (1) Pimpinan MPR memiliki hak:
  - a. protokoler;
  - b. keuangan dan administratif; serta
  - c. merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Hak keuangan dan administratif Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Pimpinan MPR.

Paragraf 8

Pemberhentian dan Penggantian Pimpinan

Pasal 30

- (1) Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. mengundurkan diri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Pimpinan MPR diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:
  - a. diberhentikan sebagai Anggota DPR atau Anggota DPD atau Perwakilan Golongan ; atau
  - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan.
- (3) Dalam hal Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota dari Fraksi atau Kelompok DPD atau kelompok Golongan asal Pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.
- (4) Penggantian Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Pimpinan MPR dan dilaporkan dalam Sidang Paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggota.

- (5) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan daftar riwayat hidup.

#### Pasal 31

- (1) Dalam hal salah seorang Pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif.
- (2) Dalam hal Pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, Pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya.
- (3) Dalam hal Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai Pimpinan MPR.

#### Pasal 32

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dan penggantian pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib

#### Bagian Ketiga Panitia *Ad Hoc* Paragraf 1 Kedudukan

#### Pasal 33

Panitia *Ad Hoc* merupakan alat kelengkapan MPR yang dibentuk oleh MPR dalam Sidang Paripurna MPR untuk melaksanakan tugas tertentu yang diperlukan.

#### Paragraf 2 Susunan

#### Pasal 34

- (1) Panitia *Ad Hoc* terdiri atas Pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota serta kelompok Golongan MPR

- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD serta perwakilan golongan dari setiap fraksi dan kelompok anggota serta kelompok golongan MPR.

Paragraf 3  
Pembentukan Panitia *Ad Hoc*  
Pasal 35

Panitia *Ad Hoc* dibentuk dan ditetapkan di dalam Sidang Paripurna MPR.

Paragraf 4  
Tugas Panitia *Ad Hoc*  
Pasal 36

- (1) Panitia *Ad Hoc* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR.
- (2) Setelah terbentuk, Panitia *Ad Hoc* segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.

Pasal 37

- (1) Panitia *Ad Hoc* bertugas:
  - a. mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
  - b. menyusun rancangan keputusan MPR.
- (2) Panitia *Ad Hoc* melaksanakan tugas sesuai dengan keputusan MPR.
- (3) Dalam menjalankan tugasnya Panitia *Ad Hoc* dapat:
  - a. mengundang pakar/ahli, baik dari kalangan akademisi maupun profesi, untuk mendengarkan pandangan keilmuannya yang dianggap dapat membantu dalam pembahasan;
  - b. mengadakan seminar; dan
  - c. menyerap aspirasi masyarakat.
- (4) Panitia *Ad Hoc* melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Sidang Paripurna MPR.
- (5) Panitia *Ad Hoc* dibubarkan setelah tugasnya selesai.

Pasal 38

- (1) Panitia *Ad Hoc* dibantu oleh sekretariat.
- (2) Panitia *Ad Hoc* dapat membentuk tim ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya.
- (3) Pembicaraan dalam Panitia *Ad Hoc* disusun dalam suatu risalah.

- (4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Panitia *Ad Hoc*.

#### Pasal 39

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan tugas panitia *ad hoc* MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

### BAB V BADAN KELENGKAPAN Bagian Kesatu Umum Pasal 40

- (1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, MPR membentuk Badan Kelengkapan yang bersifat permanen.
- (2) Badan Kelengkapan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri atas:
  - a. Badan Sosialisasi;
  - b. Badan Pengkajian; dan
  - c. Badan Penganggaran.
- (3) Selain Badan Kelengkapan yang dimaksud pada ayat (2), untuk melaksanakan tugas lainnya, MPR dalam Sidang Paripurna MPR dapat membentuk badan lain yang diperlukan.

### Bagian Kedua Badan Sosialisasi Paragraf 1 Susunan

#### Pasal 41

- (1) Anggota Badan Pengkajian berasal dari Anggota MPR;
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan;
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan.

Paragraf 2  
Pembentukan  
Pasal 42

- (1) Badan Sosialisasi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.
- (2) Rincian tugas dan struktur Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Pasal 43

Badan Sosialisasi bertugas:

- 1.) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 2.) memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- 3.) memasyarakatkan GBHN;
- 4.) menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh;
- 5.) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Ketiga  
Badan Pengkajian

Paragraf 1  
Susunan

Pasal 44

- (1) Anggota Badan Pengkajian berasal dari Anggota MPR;
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan;
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan.

Paragraf 2  
Pembentukan  
Pasal 45

- (1) Badan Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

- (2) Rincian tugas dan struktur Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

#### Pasal 46

Badan Pengkajian bertugas:

- 1.) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- 2.) Mengkaji keberlakuan TAP MPR/MPRS yang masih berlaku;
- 3.) menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 4.) merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
- 5.) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

#### Bagian Keempat Badan Penganggaran

##### Paragraf 1

##### Susunan

#### Pasal 47

- (1) Anggota Badan Penganggaran berasal dari Anggota MPR;
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan;
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan.

##### Paragraf 2

##### Pembentukan

#### Pasal 48

- (4) Badan Penganggaran dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.
- (5) Rincian tugas dan struktur Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

## Pasal 49

Badan Penganggaran bertugas:

- 1.) merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
- 2.) menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
- 3.) melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
- 4.) menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
- 5.) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

## Bagian Kelima

### Badan Lain

## Pasal 50

- (1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, apabila diperlukan, MPR dapat membentuk badan lain.
- (2) Badan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR.
- (3) Pembentukan badan lain didahului dengan Rapat Gabungan.
- (4) komposisi keanggotaan, susunan, rincian tugas, tata kerja, dan masa kerja badan lain berlaku mutatis mutandis.

## BAB VI

### PERSIDANGAN DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

#### Bagian Kesatu

#### Persidangan

## Pasal 51

- (1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
- (2) MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
- (3) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
- (4) MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.
- (5) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

## Pasal 52

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata acara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib



Bagian Kedua  
Pengambilan Keputusan  
Pasal 53

Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila:

- a. dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. dihadiri paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

BAB VII  
KEPUTUSAN MPR  
Bagian Kesatu  
Umum  
Pasal 54

- (1) Keputusan MPR pada dasarnya diambil berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud sila keempat Pancasila, yaitu Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
- (2) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (3) Pengambilan keputusan rapat Pimpinan MPR dan Rapat Gabungan tidak dapat dilakukan melalui mekanisme suara terbanyak.

Bagian Kedua  
Jenis Keputusan  
Pasal 55

Jenis keputusan MPR sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Peraturan MPR; dan
- d. Keputusan MPR.

## Pasal 56

Selain jenis keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada pasal 55, mencakup juga keputusan yang ditetapkan oleh alat kelengkapan, Badan, dan Lembaga di lingkungan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

## BAB VIII

### TATA CARA PELAKSANAAN WEWENANG DAN TUGAS

#### Bagian Kesatu

#### Pelaksanaan Wewenang

#### Paragraf 1

### Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## Pasal 57

- (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Anggota MPR tidak dapat mengusulkan perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## Pasal 58

- (1) Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh paling sedikit  $\frac{1}{3}$  (satu per tiga) dari jumlah Anggota MPR.
- (2) Setiap usul perubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas pasal yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

## Pasal 59

- (1) Usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan kepada Pimpinan MPR.
- (2) Setelah menerima usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memeriksa kelengkapan persyaratannya yang meliputi:
  - a. jumlah pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1); dan
  - b. pasal yang diusulkan diubah dan alasan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2).
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak usul perubahan diterima.

#### Pasal 60

Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (3), pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2).

#### Pasal 61

- (1) Dalam hal usul perubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2), Pimpinan MPR memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya.
- (2) Dalam hal usul perubahan dinyatakan oleh Pimpinan MPR memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2), Pimpinan MPR wajib menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam kurun waktu paling lama 60 (enam puluh) hari.
- (3) Anggota MPR menerima salinan usul perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum dilaksanakan Sidang Paripurna MPR.

#### Pasal 62

Dalam Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) dilakukan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya;
- b. Fraksi dan Kelompok DPD serta Kelompok Golongan memberikan pandangan umum terhadap usul perubahan; dan
- c. Membentuk Panitia *Ad Hoc* untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul yang waktunya disepakati dalam Sidang Paripurna MPR.

#### Pasal 63

- (1) Dalam Sidang Paripurna MPR berikutnya, Panitia *Ad Hoc* melaporkan hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 huruf c.
- (2) Fraksi dan Kelompok DPD serta Kelompok Golongan menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian Panitia *Ad Hoc*.

#### Pasal 64

- (1) Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) dihadiri oleh paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah Anggota MPR.
- (2) Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memutuskan perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota.

#### Pasal 65

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan terhadap usul perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

#### Paragraf 2

#### Garis-garis Besar Haluan Negara

#### Pasal 66

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan GBHN.
- (2) GBHN ditetapkan pada rapat Paripurna MPR dalam bentuk peraturan MPR.
- (3) GBHN berisi arah pembangunan nasional selama 5 tahun.

#### Pasal 67

- (1) GBHN dijadikan pedoman oleh lembaga-lembaga negara.
- (2) MPR melakukan sosialisasi mengenai GBHN.
- (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai sosialisasi GBHN diatur dalam Peraturan MPR.

#### Pasal 68

Apabila pemerintah dinilai menyimpang dari GBHN dalam sidang tahunan, maka MPR memberikan rekomendasi kepada DPR untuk mengurangi atau menolak anggaran yang diajukan oleh pemerintah.

#### Paragraf 3

#### Kewenangan memberikan Tafsir Konstitusi

#### Pasal 69

- (1) MPR berwenang memberikan tafsir konstitusi atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi
- (2) MPR menjadi pihak terkait dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi
- (3) Keterangan MPR akan menjadi pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi

#### Paragraf 3

#### Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

#### Pasal 70

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR melalui Ketetapan MPR.

## Pasal 71

- (1) Pimpinan MPR mengundang Anggota MPR untuk menghadiri Sidang Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- (2) Pimpinan MPR mengundang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Paripurna MPR.
- (3) Dalam Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70, Pimpinan MPR membacakan keputusan Komisi Pemilihan Umum mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna MPR.
- (5) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna DPR.
- (6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
- (7) Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta Pimpinan MPR.
- (8) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

## Pasal 72

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden harus diucapkan sebagai berikut:

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.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh 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.”

Paragraf 3  
Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden  
Dalam Masa Jabatannya  
Pasal 73

- (1) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh DPR.

Pasal 74

- (1) MPR wajib menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2).
- (2) Usul DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) harus dilengkapi keputusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 75

- (1) Pimpinan MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya dalam Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1).
- (2) Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1).
- (3) Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diambil dalam Sidang Paripurna MPR yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir.

Pasal 76

- (1) Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya.
- (2) Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap melaksanakan tugas dan

kewajiban jabatannya sampai berakhir masa jabatannya.

- (3) Keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

#### Pasal 77

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (3), Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) tidak dilanjutkan.

#### Paragraf 4

#### Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

#### Pasal 78

Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya.

#### Pasal 79

- (1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- (2) Sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak terjadinya kekosongan.
- (3) Pimpinan MPR mengundang Anggota untuk mengikuti Sidang Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden.
- (4) Pimpinan MPR mengundang Wakil Presiden untuk mengikuti pelantikan dalam Sidang Paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### Pasal 80

Sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 harus diucapkan sebagai berikut:

Sumpah Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban 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.”

Janji Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban 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.”

#### Pasal 81

Pelantikan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (1) ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

#### Pasal 82

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

#### Paragraf 5

#### Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

#### Pasal 83

- (1) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden.
- (2) Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR.
- (3) Dalam sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon wakil presiden yang diusulkan oleh Presiden.
- (4) Dua calon wakil presiden yang diusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.
- (5) Calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden.
- (6) Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi.
- (7) Dalam hal pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hasilnya tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden.

#### Pasal 84

- (1) MPR melantik Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (5) atau ayat (7) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-



sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.

- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

#### Pasal 85

Sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 sebagai berikut:

Sumpah Wakil Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban 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.”

Janji Wakil Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban 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.”

#### Pasal 86

Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam pasal 83 ayat (1) ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

#### Paragraf 6

Tata Cara Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Jika Keduanya Berhenti Secara Bersamaan Dalam Masa Jabatannya

#### Pasal 87

- (1) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sampai dengan terpilih dan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR.
- (2) Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.

#### Pasal 88

- (1) Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, MPR menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
- (2) Paling lama 3 (tiga) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan calon presiden dan wakil presidennya kepada pimpinan MPR.
- (4) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.
- (5) Calon presiden dan wakil presiden yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum presiden dan wakil presiden.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen administrasi pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

#### Pasal 89

- (1) Pemilihan 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) dilakukan dengan pemungutan suara.
- (2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- (3) Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sama banyak, pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi.

- (4) Dalam hal hasil pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tetap sama, MPR memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden kepada partai politik atau gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR.
- (5) Dalam hal MPR memutuskan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6).

#### Pasal 90

- (1) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

#### Pasal 91

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 sebagai berikut:

Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

#### Pasal 92

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ditetapkan dengan ketetapan MPR.

## Pasal 90

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

## Bagian Kedua Pelaksanaan Tugas

### Paragraf 1

## Memasyarakatkan Ketetapan MPR

### Pasal 91

- (1) MPR bertugas memasyarakatkan Ketetapan MPR kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memasyarakatkan Ketetapan MPR diatur dalam Rapat Gabungan.

### Paragraf 2

Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika

### Pasal 92

- (1) MPR bertugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.
- (2) MPR memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka pembangunan karakter bangsa sesuai dengan tujuan bernegara.

### Paragraf 3

Menyelenggarakan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

### Pasal 93

- 1.) Sidang tahunan MPR diadakan 1 (satu) kali dalam satu tahun
- 2.) Dalam sidang tahunan MPR, MPR mengundang lembaga-lembaga negara untuk hadir menyampaikan laporan pelaksanaan GBHN
- 3.) MPR berhak memberikan evaluasi dan rekomendasi kepada lembaga negara dalam melaksanakan GBHN kedepannya

#### Paragraf 4

Melaksanakan Evaluasi atas Implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR

#### Pasal 94

- (1) MPR bertugas melaksanakan evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melakukan kajian terhadap implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR.
- (3) Pelaksanaan kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didukung oleh Badan Pengkajian.
- (4) Hasil kajian implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR dipublikasikan kepada publik.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR diputuskan dalam Rapat Gabungan.

#### Paragraf 5

Melaksanakan Pengelolaan Aspirasi Masyarakat dan Daerah Dalam Rangka Penyusunan Pokok Haluan Penyelenggaraan Negara

#### Pasal 95

- (1) MPR bertugas melaksanakan pengelolaan aspirasi masyarakat dan daerah dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.
- (2) Masyarakat berhak menyampaikan usulan mengenai pokok haluan penyelenggaraan negara kepada MPR.
- (3) MPR menyusun hasil penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah sebagai bahan penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.
- (4) Penyusunan hasil penyerapan aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didukung oleh Badan Pengkajian.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menerima dan mempersiapkan bahan aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara diatur dalam Rapat Gabungan.

#### Pasal 96

- (1) MPR membuat laporan kinerja berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun anggaran.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses oleh publik.
- (3) Pelaksanaan akses oleh publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR.

#### BAB IX

#### RENCANA STRATEGIS DAN ANGGARAN

#### Pasal 97

- (1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya serta untuk peningkatan kinerja, MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam rencana strategis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam menyusun rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- (3) Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan penggunaan anggaran dengan Peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 98

- (1) Penyusunan rencana strategis harus mencakup semua aspek yang terkait penyelenggaraan wewenang dan tugas MPR untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (2) Rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran visi, misi, strategi, program, dan kegiatan yang penyusunannya berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- (3) Berdasarkan rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), MPR membuat rencana kerja yang memuat prioritas pelaksanaan wewenang dan tugas MPR untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

BAB X  
PELAKSANAAN HAK ANGGOTA  
Bagian Kesatu  
Hak Imunitas

Pasal 99

- (1) Anggota MPR mempunyai hak imunitas.
- (2) Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.
- (3) Anggota MPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang atau rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua  
Larangan  
Pasal 100

- (1) Anggota MPR dilarang merangkap jabatan sebagai:
  - a. pejabat negara lainnya;
  - b. hakim pada badan peradilan; atau
  - c. pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
- (2) Anggota MPR dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat, notaris, dan pekerjaan lain yang berhubungan dengan wewenang, tugas, dan hak sebagai Anggota MPR.

Bagian Ketiga  
Hak Protokoler  
Pasal 101

- (1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak protokoler.

- (2) Pelaksanaan hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat  
Hak Keuangan dan Administratif

Pasal 102

- (1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak keuangan dan administratif.
- (2) Hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh Pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XI  
SISTEM PENDUKUNG

Bagian Kesatu  
Sekretariat Jenderal

Pasal 103

- (1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas MPR, dibentuk Sekretariat Jenderal, yang susunan organisasi dan tata kerjanya disesuaikan dengan alat kelengkapan MPR, dan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan atas usul Pimpinan MPR.
- (2) Sekretariat Jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dukungan pelayanan teknis, administrasi dan keahlian kepada alat kelengkapan majelis dan anggota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Sekretariat Jenderal diatur lebih lanjut dalam Peraturan MPR mengenai Tata Tertib

Bagian Kedua  
Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Pasal 104

- (1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan kepada Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan
- (2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal MPR sesuai dengan kebutuhan atas usul Fraksi dan Kelompok Anggota serta Kelompok Golongan.



BAB XII  
KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 105

Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini.

BAB XIII  
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 106

Pada saat Undang-Undang ini berlaku:

- a. Ketentuan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan tidak berlaku;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB XIV  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 107

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Pasal 108

Peraturan pelaksana dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta pada tanggal 30 Juni 2018  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd.

**Ir. H. JOKO WIDODO**

Diundangkan di Jakarta

Pada tanggal ....

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA,

**YASONNA LAOLY**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2018 NOMOR ...**

**PENJELASAN**

**ATAS**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR ... TAHUN 2018**  
**TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**I. UMUM**

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel dan sesuai dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam undang-undang ini, pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur tersendiri dan terpisah dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut didasari pemikiran bahwa pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam undang-undang tersendiri merupakan amanat dari ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebut:

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

Hal tersebut berimplikasi bahwa seharusnya pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan Undang-Undang tersendiri yang terpisah dari pengaturan tentang DPR, DPD dan DPRD.

Di samping perkembangan sistem ketatanegaraan, pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja lembaga permusyawaratan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances* dengan lembaga lainnya, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

**II. PASAL DEMI PASAL**

Pasal 1

Angka 1

Cukup jelas

Angka 2

Cukup jelas

Angka 3

Cukup jelas

Angka 4

Cukup jelas

Angka 5

Cukup jelas

Angka 6

Cukup jelas

Angka 7

Cukup jelas

Angka 8

Yang dimaksud dengan hal-hal yang bersifat penetapan dalam undang-undang ini adalah pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan pencabutan Tap MPR yang masih berlaku

Angka 9

Cukup jelas

Angka 10

Dalam sidang tahunan MPR dapat memberikan rekomendasi terhadap kinerja lembaga-lembaga Negara yang melaporkan penyelenggaraan tugasnya masing-masing

Angka 11

Cukup jelas

Angka 12

Cukup jelas

Angka 13

Cukup jelas

Angka 14

Cukup jelas

Angka 15

Cukup jelas

Angka 16

Cukup jelas

Angka 17

Cukup jelas

Angka 18

Cukup jelas

Angka 19

Cukup jelas

Angka 20

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Ayat (1)

Perwakilan golongan terdiri atas Golongan Tani, Golongan Buruh, Golongan Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Agama, Golongan Pemuda, Golongan Perempuan, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik serta golongan-golongan lain yang ada di masyarakat dan dirasa perlu memiliki perwakilan dalam MPR

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 4

MPR adalah lembaga tinggi negara yang kedudukannya setara dengan Presiden, DPR, MA, MK, dan BPK

Pasal 5

Huruf a

cukup jelas

Huruf b

cukup jelas

Huruf c

MPR dihadirkan sebagai pihak terkait dalam pengujian undang-undang di MK sebagai pihak terkait yang bertugas menjabarkan *original intent* dari norma UUD 1945 yang dijadikan batu uji dalam perkara tersebut

Huruf d.

Cukup jelas

Huruf e.

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dituangkan dalam Tap MPR

Huruf f.

Cukup jelas

Huruf g.

Cukup jelas

Huruf h.

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”. Pada hakikatnya, sumpah/janji merupakan tekad untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, memegang teguh Pancasila, menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan peraturan perundangundangan yang mengandung konsekuensi berupa kewajiban dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota MPR.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Cukup jelas

Pasal 12

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Daftar pemilih tetap yang digunakan merupakan daftar pemilih tetap Pemilu periode tersebut

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Ayat (6)

Cukup jelas

Ayat (7)

Cukup jelas

Pasa 13

Ayat (1)

Ketetapan KPU berisi rekapitulasi penghitungan suara

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 14

Cukup jelas

Pasal 15

Huruf a.

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d.

Cukup jelas

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f.

Yang dimaksud dengan “hak protokoler” adalah hak anggota MPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya, baik dalam acara kenegaraan, dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

Huruf g

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Cukup jelas



Pasal 18

Cukup jelas

Pasal 19

Cukup jelas

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Cukup jelas

Pasal 22

Cukup jelas

Pasal 23

Cukup jelas

Pasal 24

Cukup jelas

Pasal 25

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 26

Cukup jelas

Pasal 27

Cukup jelas

Pasal 28

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Dalam mewakili MPR di pengadilan ketua MPR dapat memberi kuasa kepada penasihat hukum

Huruf f

MPR secara khusus memberikan penafsiran dengan metode originalisme

Huruf g

Cukup jelas

Huruf h

Cukup jelas

Huruf i

Cukup jelas

Huruf j

Cukup jelas

Huruf k

Cukup jelas

Pasal 29

Cukup jelas

Pasal 30

Ayat (1)

Huruf a

Pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan/atau pejabat yang berwenang.

Huruf b

Pernyataan mengundurkan diri dibuat secara tertulis di atas kertas yang bermeterai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf c Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi

secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter  
yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Pasal 31

Cukup jelas

Pasal 32

Cukup jelas

Pasal 33

Cukup jelas

Pasal 34

Cukup jelas

Pasal 35

Cukup jelas

Pasal 36

Cukup jelas

Pasal 37

Cukup jelas

Pasal 38

Cukup jelas

Pasal 39

Cukup jelas

Pasal 40

Cukup jelas

Pasal 41

Cukup jelas

Pasal 42

Cukup jelas

Pasal 43

- Cukup jelas
- Pasal 44
- Cukup jelas
- Pasal 45
- Cukup jelas
- Pasal 46
- Cukup Jelas
- Pasal 47
- Cukup jelas
- Pasal 48
- Cukup jelas
- Pasal 49
- Cukup jelas
- Pasal 50
- Cukup jelas
- Pasal 51
- Cukup jelas
- Pasal 52
- Cukup jelas
- Pasal 53
- Ayat (1)
- Huruf a
- Cukup jelas
- Huruf b
- Cukup jelas
- Huruf c
- Ketentuan ini harus mencerminkan unsur anggota DPR dan DPD
- Pasal 54
- Cukup jelas
- Pasal 55
- Ayat (1)
- Huruf a

Keputusan MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar NRI 1945 serta tidak menggunakan nomor keputusan MPR

Huruf b

Ketetapan MPR memiliki sifat penetapan (*beschikking*), memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis, hanya dikeluarkan secara terbatas dalam hal melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden serta untuk mencabut Tap MPR. Ketetapan MPR menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Huruf c

Peraturan MPR memiliki sifat mengatur (*regeling*), memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis, serta menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Huruf d

Keputusan MPR memiliki sifat penetapan (*beschikking*), hanya memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis. Keputusan MPR menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 56

Cukup jelas

Pasal 57

Hal tersebut sesuai dengan kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yakni tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial

Pasal 58

Cukup jelas

Pasal 59

Cukup jelas

Pasal 60

Cukup jelas

Pasal 61

Cukup jelas

Pasal 62

Cukup jelas

Pasal 63

Cukup jelas

Pasal 64

Cukup jelas

Pasal 65

Cukup jelas

Pasal 66

Cukup jelas

Pasal 67

Pengaturan lanjutan mengenai GBHN diatur menggunakan Peraturan MPR karena Peraturan MPR memiliki sifat mengatur (*regeling*), memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 68

Rekomendasi kepada MPR untuk mengurangi atau menolak anggaran yang diajukan oleh pemerintah akan berkaitan dengan hak *budget* parlemen. Jika Presiden, Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lain melanggar GBHN, MPR dapat memberi rekomendasi kepada DPR untuk mengurangi atau menolak RAPBN yang diajukan pihak tersebut. Melalui mekanisme ini, Presiden, Wakil Presiden serta lembaga-lembaga negara lain akan meninjau kembali rencana program pembangunan agar sesuai dengan GBHN.

Pasal 69

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

MPR dapat secara aktif menjadi Pemohon untuk menjadi pihak terkait dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, MPR juga dapat secara menjadi pihak terkait dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi dalam hal Mahkamah Konstitusi menilai perlu penafsiran oleh MPR.

Ayat (3)

Cukup Jelas

Pasal 70

Cukup jelas

Pasal 71

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Ayat (6)

Cukup jelas

Ayat (7)

Dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di hadapan rapat paripurna DPR, berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh pimpinan MPR.

Ayat (8)

Pidato awal masa jabatan disampaikan oleh Presiden: a. dalam sidang paripurna MPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan sidang paripurna MPR; b. dalam rapat paripurna DPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan rapat paripurna DPR; atau c. di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung apabila pengucapan sumpah/janji dilakukan di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 72

Cukup jelas

Pasal 73

Cukup jelas

Pasal 74

Cukup jelas

Pasal 75  
Cukup jelas

Pasal 76  
Cukup jelas

Pasal 77  
Cukup jelas

Pasal 78  
Cukup jelas

Pasal 79  
Cukup jelas

Pasal 80  
Cukup jelas

Pasal 81  
Cukup jelas

Pasal 82  
Cukup jelas

Pasal 83  
Cukup jelas

Pasal 84  
Cukup jelas

Pasal 85  
Cukup jelas

Pasal 86  
Cukup jelas

Pasal 87  
Cukup jelas

Pasal 88  
Cukup jelas

Pasal 89  
Cukup jelas

Pasal 90  
Cukup jelas



Pasal 91

Cukup jelas

Pasal 92

Cukup jelas

Pasal 93

Cukup jelas

Pasal 94

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Rapat Gabungan adalah Rapat Gabungan Komisi atau Lintas Komisi

Pasal 95

Cukup jelas

Pasal 96

Cukup jelas

Pasal 97

Cukup jelas

Pasal 98

Cukup jelas

Pasal 99

Cukup jelas

Pasal 100

Cukup jelas

Pasal 101

Cukup jelas

Pasal 102

Cukup jelas

Pasal 103

Cukup jelas

Pasal 104

Cukup jelas

Pasal 105

Cukup jelas

Pasal 106

Cukup jelas

Pasal 107

Cukup jelas

Pasal 108

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR ...





**BADAN PENGKAJIAN MPR**

Tahun 2018

