



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

**BADAN PENGAJIAN
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR
Tahun 2018**

Universitas Jambi



**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 Jambi dan Biro Pengkajian Setjen MPR

SERTIFIKASI BUKU

xiv, 164 hal, 17,5 x 24,5 cm, 0,8 cm

ISBN

978-602-5676-23-9

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 PENKAJIAN 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

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
Daftar Isi.....	xiii
Bab I Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	3
D. Metode Penelitian.....	4
Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris.....	9
A. Kajian Teoritis.....	9
1. Teori Cita Negara (Staatside).....	9
2. Teori Negara Hukum	26
3. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.....	29
4. Teori Lembaga Negara.....	32
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	55
1. Asas Kenusantaraan	55
2. Asas Kebangsaan.....	55
3. Asas Bhinneka Tunggal Ika.....	55
4. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan	56
5. Asas Kepastian Hukum.....	56
6. Asas Akuntabilitas	56
7. Asas Kesejahteraan	56
C. Praktik Empiris.....	56
BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang- Undangan Terkait.....	61
A. Ketetapan 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 Tahun 2002.....	61
B. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.....	62
C. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.....	63
D. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Umum (SPPN).....	64

E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025	65
F. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	67
G. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	69
H. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.	70
BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis.....	71
A. Landasan Filosofis	71
B. Landasan Sosiologis.....	77
C. Landasan Yuridis	83
BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	87
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	87
B. Materi Muatan.....	87
1. Ketentuan Umum	87
2. Asas Penyelenggaraan Kekuasaan.....	88
3. Susunan dan Kedudukan	90
4. Kekuasaan MPR.....	91
5. Keanggotaan MPR.....	92
6. Fraksi dan Kelompok Anggota.....	96
7. Alat Kelengkapan	96
8. Pelaksanaan Kekuasaan MPR.....	98
9. Persidangan dan Pengambilan Keputusan	107
10. Ketentuan Peralihan	109
BAB VI Penutup.....	111
A. Kesimpulan	111
B. Saran	112
DAFTAR PUSTAKA.....	113
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	117

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaran Sepanjang perjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang terhitung sejak kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, satu dari sekian banyak lembaga negara yang mendapatkan banyak sorotan publik oleh karena kedudukan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Bagaimana tidak, dalam sejarahnya (sebelum reformasi), MPR dalam konteks yang global dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang “unik”.¹ Unik dalam hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya berada diatas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum maupun mencakup anggota yang diangkat.²

Selain keunikan dalam hal keanggotaan, MPR juga memiliki keunikan lain berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketika itu, MPR merupakan satu-satunya lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan penuh dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang asli³ dan bunyi Penjelasan pada bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III yang menggariskan bahwa “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang kemudian dimasukkan juga di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.⁴

Namun pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁵ Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara

1 M. Syafi' Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Rakyat 75 Tahun Prof. Mirriam Budiardjo*, Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka, Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998. Hlm 169. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. Hlm 153

2 *Ibid*

3 Bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Kedaulatan Rakyat ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

4 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cet 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. Hlm 31

5 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ull Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 95

yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).⁶

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.⁷ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁸ (UUD NRI 1945)⁹, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,¹⁰ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD¹¹. Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.¹²

Terlepas dari perbedaan konstruksi dasar kelembagaan dan kewenangan MPR tersebut, perlu untuk diketahui bahwa pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangan MPR baik sebelum maupun setelah reformasi “selalu” diatur dalam satu undang-undang organik yang pengaturannya “dipaketkan” bersamaan dengan pengaturan kelembagaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Dewan Perwakilan Daerah (setelah perubahan UUD NRI 1945).¹³ Pengaturan terhadap lebih dari satu lembaga negara

6 Dapat kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Demikian pula dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 2 Ketetapan MPR 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”.

7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan.

8 Ni'matul Huda, *Loc. Cit*

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

10 Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

11 Lihat Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

12 Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

13 Sejak didirikan, kelembagaan MPR selalu diatur dalam undang-undang yang juga mengatur mengenai lembaga negara lainnya. Hal ini dapat dilihat dari historical pengaturan kelembagaan MPR mulai dari 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 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 yang selanjutnya disebut dengan UU MD3.

didalam satu undang-undang tentu memiliki sisi kelemahan. Kelemahan tersebut terlihat dengan terbatasnya pengaturan dan ruang gerak kelembagaan MPR dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya yang kemudian bermuara pada biasanya hakekat MPR sebagai rumah rakyat.

Terbatasnya pengaturan dan ruang gerak kelembagaan MPR dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud diantaranya yaitu: *pertama*, terkendalanya kelembagaan MPR untuk membentuk alat-alat pendukung dalam kelembagaan MPR guna mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya; *kedua*, tidak diaturnyakewenangan MPR untuk membentuk sebuah ketetapan yang bersifat mengatur; *ketiga*, tidakjelasnya tindak lanjut pelaksanaan kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih dari hasil pemilihan umum; dan *keempat*, sidang tahunan yang masih dianggap kontroversial meskipun sebagian pihak telah menganggapnya sebagai konvensi ketatanegaraan.

Beberapa persoalan tersebut menjadi pijakan awal yang perlu dipertimbangkan untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang kelembagaan MPR. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut, diharapkan permasalahan-permasalahan MPR yang kini terjadi dapat terjawab. Terlebih penting adalah diharapkan dengan hadirnya undang-undang tentang MPR tersebut, kita dapat mengembalikan hakekat MPR sebagai rumah rakyat.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Apa permasalahan yang dihadapi oleh kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Mengapa perlu dibentuk rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penulisan naskah akademik ini, dimaksudkan untuk mendapatkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang disusun secara akademik atas rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara garis besar, tujuan

penulisan naskah akademik ini adalah :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia;
2. Merumuskan alasan perlunya rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia;
3. Merumuskan pertimbangan alasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, adalah sebagai bahan kajian awal dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-Undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan diskusi, dan rapat dengar pendapat.¹⁴

1. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini adalah sumber data sekunder yang berupa:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penyusunan naskah akademik ini adalah:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.
 - 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁴ Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Umum (SPPN).
 - 6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025
 - 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 8) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 9) Undang-Undang Nomor 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.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penyusunan naskah akademik ini terdiri dari buku, jurnal, artikel, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
 - c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu ensiklopedia dan kamus.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, jurnal, majalah, dan dokumen resmi Majelis Permusyawaratan Rakyat serta media massa, termasuk informasi elektronik (*internet*) perihal Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat maupun permasalahan yang dihadapi.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan pendekatan :

- a. Pendekatan historis (*historical approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola

pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.¹⁵

- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Kemudian sebagai upaya penajaman analisis dan menyeluruh (*holistic*), maka digunakan juga pendekatan:
 - 1) Yuridis normatif-filosofis, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada seperangkat nilai-nilai ideal (filosofis) yang seyogianya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum ;
 - 2) Yuridis normatif-positivis, yaitu pendekatan atau kajian yang memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Kajian ini sifatnya preskriptif, menentukan apa yang salah dan apa yang benar.¹⁶
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada. Maka, dapat membimbing peneliti/penyusun untuk dapat mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/penyusun dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan hukum yang dikaji.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penyusunan naskah akademik ini, adalah dengan melakukan studi pustaka. Studi pustaka digunakan untuk mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode analisis bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu pengelompokkan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan penelitian yang diperoleh dari penelitian, kemudian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

15 Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, PRenadamedia Group, Surabaya, 2005, Hlm. 134

16 Ronny Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm 11-12

1. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
2. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
3. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat dipertaanggungjawabkan secara ilmiah.¹⁷

17 Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif : Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009, hlm 14-16.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Cita Negara (*Staatsidee*)

Berkenaan dengan suatu pandangan tentang negara, hakikat dan susunannya mempunyai pengaruh yang besar terhadap penafsiran aturan-aturan dasar dalam tata negara, membantu memberi pengertian yang lebih tepat pada apa yang bisa dan apa yang telah dirumuskan secara tertulis.

Kata “cita negara” merupakan terjemahan dari kata *staatsidee*. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kata ini menjadi populer karena disinggung dalam pidato Soepomo pada rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Soepomo menerjemahkan kata tersebut dengan “dasar pengertian negara” sebagaimana dikemukakan dalam bagian pidatonya yang berbunyi: “Oleh karena segala pembentukan susunan negara itu tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi”.¹⁸

Kata *idee* dapat diterjemahkan dengan cita, karena cita ialah gagasan, rasa, cipta atau pikiran. Kata *idee* tidak diterjemahkan dengan cita-cita karena cita-cita berarti keinginan, kehendak, atau harapan yang selalu ada di pikiran atau di dalam hati.¹⁹ Oleh karena itu, sebagaimana halnya kata *Rechtsidee* diterjemahkan dengan cita hukum, maka oleh A.Hamid S.Attamimi, kata *Staatsidee* diterjemahkan dengan cita negara.²⁰

Berkenaan dengan pengertian tentang cita negara, Ni'matul Huda mendefinisikan cita negara sebagai hakikat negara yang paling dalam yang dapat memberi bentuk pada negara, atau hakikat negara yang menetapkan bentuk negara.²¹ Pengertian yang demikian itu didefinisikan oleh Ni'matul Huda berdasarkan atas beberapa pemikiran ahli tentang cita negara. Jellinek misalnya, dalam *Algemeine Staatslehre Jellinek* menyebut tentang cita negara yang modern

18 M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1971. Hlm. 10 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hlm. 8

19 W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976. Hlm. 319. Dalam *Ibid*

20 A. Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990. Hlm. 49. Dalam *Ibid*

21 *Ibid*. Hlm. 9

ketika membicarakan kata *staat* yang diduga orang mempunyai arti *verfassung* atau *ordnung*.²²

Selain itu, pemikiran Ni'matul Huda tersebut juga didasarkan atas pendapatnya Oppenheim yang mengatakan bahwa cita negara merupakan hakikat yang paling dalam dari negara (*de staats diepste wezen*); sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staten vormende kracht*).²³ Lebih lanjut, Oppenheim menyatakan bahwa cita negara merupakan "prinsip konstitusional yang berdiri sendiri dan berharga". Elemen kunci dari teorinya adalah bahwa kepentingan umum akan selalu mendahului kepentingan individu dan kelompok. Cita negara, menurut Oppenheim, "tidak mungkin sehat jika seluruh bagian yang lain tidak sehat, bahwa ia akan menderita jika ada bagian di dalamnya yang menderita, (terlepas) apakah bagian itu adalah sel-sel petani atau aristokrasi".²⁴

1). Proses terbentuknya Cita Negara dan Beberapa Bentuknya.

Dari beberapa tokoh di bidang kenegaraan dan kemasyarakatan, Bierens de Hann lah yang mengemukakan secara jelas tentang bagaimana terjadinya cita negara pada suatu bangsa. Bierens²⁵ bertolak dari pendapat bahwa negara adalah lembaga manusia, sehingga manusialah yang membentuk negara. Manusia yang membentuk negara itu merupakan makhluk perseorangan (*enkelwezen*) dan merupakan juga makhluk sosial (*gemeenschapswezen*). Sebagai yang satu ia tidak menyatu terserap oleh yang lain, namun secara alamiah terdapat saling hubungan (*samenhang*) dan pertentangan (*tegenstelling*) yang satu dengan yang lain. Meski demikian, masing-masing tetap mempunyai sifatnya sendiri-sendiri.²⁶

Perbedaan ini sangat penting bagi pemahaman tentang konsep negara. Dalam lingkup yang besar, orang perseorangan seolah-olah hilang dan yang tanpak hanyalah masyarakat, tetapi gambaran ini tidak tepat meskipun dalam masyarakat pra kulturalan mungkin masyarakat lebih dominan daripada dalam masyarakat kultural.²⁷

Paguyuban masyarakat menurut Bierens lebih lanjut, pada dirinya sendiri dan secara alami mempunyai kehendak untuk berorganisasi. Organisasi dan

22 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara...*, Op.Cit. Hlm. 49. Dalam *Ibid*

23 *Ibid*. Hlm. 9

24 David Bourchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organik (Integralistik)*, Pusat Studi Pancasila (PSP) UGM bekerja sama dengan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara (PSSAT) UGM dan Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D) Jakarta, Yogyakarta, 2007. Hlm. 36 dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008. Hlm. 53

25 A. Hamid S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstiusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Indonesia Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang*, Makalah Sarahsehan Kebudayaan Tamansiswa VIII, Yogyakarta, 29-30 Maret 1994. Hlm. 105. Dalam *Ibid*. Hlm. 60

26 *Ibid*

27 *Ibid*. Hlm. 60-61

keteraturan memang merupakan pengertian yang berkaitan, namun keduanya tidak identik. Organisasi terjadi secara alami dan timbul karena kehendak dan maksud pikiran.²⁸

Negara adalah tempat paguyuban masyarakat dalam hal ini paguyuban rakyat yang mengorganisasikan diri, membentuk kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita (*een idee vertegenwoordigt*). Perbedaan-perbedaan cita antar kelompok dalam paguyuban ini tidak dihapuskan, melainkan dijembatani. Cita yang ada pada paguyuban inilah yang kemudian mengorganisasikan diri ke dalam negara menjadi cita negara. Sebuah cita paguyuban masyarakat bangsa (*volksgemeenschapsidee*) menjadi cita negara (*staatsidee*).²⁹

Berkenaan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) teori atau aliran tentang negara yang akan penulis uraikan dalam tulisan hukum ini. Ketiga aliran tersebut untuk pertama kali diperkenalkan di Indonesia oleh Soepomo dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI pada 31 Mei 1945. Aliran tersebut meliputi:

a. Aliran Perseorangan atau Individualistik

Aliran ini dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan Herbert Spencer. Menurut aliran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak seluruh individu dalam masyarakat itu.³⁰ Masyarakat yang mempunyai sifat individual cenderung memposisikan hidupnya sebagai orang yang terasing dalam pergaulan. Jadi, mereka menganggap bahwa mereka bisa hidup dengan hanya dengan usahanya sendiri tidak tergantung dengan orang lainnya. Dengan pandangan yang seperti itu, akhirnya mereka berusaha untuk menggunakan sifat ke-akuannya.³¹

Lebih lanjut, masyarakat yang mempunyai sifat individual juga cenderung bekerja hanya untuk dirinya sendiri bukan didasarkan untuk niatan sosial. Individu dalam faham individualism memainkan peran dalam sistem sosial bukan karena kesadarannya menata sistem, melainkan karena adanya aturan yang dibuat negara yang mengharuskan mereka berkecimpung dalam sistem masyarakat. Untuk bisa lebih menciptakan keharmonisan dalam masyarakat yang berfaham individualism, maka negara harus lebih kuat daripada masyarakatnya. Jika negara tidak lebih kuat dari pada individu-individu, maka akan lahir individu-individu liar.³² Susunan hukum negara

28 *Ibid.* Hlm. 61

29 *Ibid*

30 *Ibid.* Hlm. 57

31 Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik dalam Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Thafa Media, Yogyakarta. 2015. Hlm. 215

32 *Ibid.* Hlm. 216

yang berdasarkan individualism terdapat di negeri Eropa Barat dan Amerika.³³

Dalam sejarahnya, Soepomo menganggap bahwa aliran individualistik tidak cocok ketika diterapkan di Indonesia, karena masyarakat Indonesia mempunyai sifat komunal, bukan individualis. Rukun dan guyup adalah sifat dasar masyarakat komunal di Indonesia, jika disusupi dengan sistem individualistis barat, maka dikhawatirkan akan merusak tatanan sosial yang ada.³⁴

b. Aliran aliran golongan dari negara (*class theory*).

Aliran ini dikembangkan oleh Karl Marx, Engels, dan Lenin. Dari ketiga tokoh tersebut, Karl Max merupakan seorang tokoh yang mempunyai pemikiran yang radikal, ia menyebut negara sebagai penindas kaum proletar, karena negara dikuasai oleh kaum borjuis. Disinilah pandangan Karl Marx yang kemudian membagi status sosial menjadi dua golongan, yakni golongan borjuis yang bisa mempengaruhi dan menduduki posisi penting didalam sistem ketatanegaraan modern, dan kaum buruh yang hidupnya selalu tergantung pada pemberian upah kaum borjuis.³⁵

Pada dasarnya, dalam pandangan ini tidak ada lagi kepercayaan kepada negara karena negara sudah dimiliki oleh kaum borjuis. Oleh karena itu, kaum Marxisme berpendapat bahwa dibutuhkan gerakan revolusi yang dilakukan kaum buruh untuk merebut tahta kekuasaan dan membentuk negara proletar, dimana negara dipimpin oleh proletar sehingga kebijakannya akan selalu membela kepada kaumnya. Jika tidak demikian, maka borjuis sudah barantentu menggunakan negara untuk mempertahankan ekonomi dan politiknya. Kaum proletar yang tidak memiliki akses terhadap negara, akhirnya mereka akan teraneliasi, artinya mereka tahu mereka ditindas namun apa daya mereka tidak bisa melawan.³⁶

Perlawanan menjadi³⁷ kunci utama bagi kaum buruh untuk merebut kemerdekaan dari kaum borjuis. Melawan dan merebut kekuasaan kaum borjuis memberikan langkah yang mudah untuk menata sistem masyarakat sehingga tidak ada lagi kelas borjuis maupun proletar, karena semua mempunyai hak yang sama dan tidak ada hak milik. Adanya kesenjangan masyarakat oleh kaum sosialis utopia itu terletak pada alat-alat produksi

33 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op.Cit. Hlm. 57

34 Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik* dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik...*, Op.Cit. Hlm. 215

35 Borjuis dengan kekuatan modalnya sangat mudah untuk memberikan pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh negara, sedangkan proletar dalam hal ini adalah kaum buruh hanya bisa menikmati penindasannya tanpa bisa melawan, karena perlawanan akan membuat dirinya kehilangan pekerjaan. Daya kritis terhadap kebijakan negara merupakan alat terpenting bagi kaum buruh untuk melaksanakan perjuangannya. Dalam *Ibid.* Hlm. 223

36 *Ibid.*

37 *Ibid.* Hlm. 224

yang merupakan hak milik perseorangan. Untuk itu, buruh harus mampu merebut alat industri untuk dimiliki bersama dan kemudian dikelola bersama-sama sebagai wujud untuk menciptakan kehidupan tanpa kelas.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa menurut aliran ini, negara ialah alat bagi golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang mempunyai kedudukan lebih lemah. Lebih lanjut, dalam aliran ini dikatakan bahwa negara kapitalis merupakan perkakas borjuis untuk menindas kaum buruh. Oleh karena itu, para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebutkan kekuasaan negara agar kaum buruh dapat ganti menindas kaum borjuis.³⁸

c. Aliran Integralistik.

Aliran ini dikembangkan oleh Spinoze, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain pada abad ke-18 dan 19. Menurut aliran ini, negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, tetapi menjamin kepentingan rakyat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang *integral*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Dengan kata lain, yang terpenting dalam negara berdasarkan aliran integral ialah 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 tidak dapat dipisah-pisahkan.³⁹

Dalam bahasa yang berbeda Dhanial Dhakidae memberikan gambaran mengenai negara integralistik itu seperti faham *organic state*, sedangkan faham *organic state* diibaratkan seperti seluruh komponen yang ada pada diri manusia. Manusia terdiri dari susunan yang satu sama lainnya saling terhubung, kepala dan tangan bukanlah sesuatu yang terpisah namun saling terhubung, kaki dan tubuh saling berhubungan dan lain sebagainya. Jadi, semua komponen yang berada dalam diri manusia itu menjalankan pekerjaan secara kolektif sehingga manusia bisa menjalankan roda kehidupan.⁴⁰ Inilah

38 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op.Cit. Hlm. 57

39 *Ibid.* Hlm. 57

40 Dipresentasikan dalam Focus Group Discussion (FGD) tentang "Soepomo", Jakarta 1 Desember 2014, "Muller dari Jerman adalah orang yang cocok dengan gagasan Soepomo, begitu juga dengan system pemerintahan Jepang pada waktu itu. Nashida, seorang ultra nasionalis, bahkan cenderung fasis mempunyai fikiran "individu hanya boleh berarti di dalam keseluruhan". Memang pada tahun 30an banyak kaum intelektual yang terpengaruh dengan paham totaliter, termasuk Soepomo. Namun ide nagara totaliter ala Hitler dibelokkan oleh Soepomo kearah totalitas, bahwa supremasi masyarakat (*society*) di atas individu. Dalam Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik* dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik...*, Op.Cit. Hlm. 229-230gy

gambaran negara integralistik yang digambarkan oleh Dhanial Dhakidae yang pada intinya menunjukkan adanya kesatuan dalam negara sehingga rakyat dan pemerintah bekerja secara kolektif.

Selain sebagaimana yang dikatakan oleh Soepomo tersebut, Schapper mecinci cita negara menjadi 8 (delapan) macam, yaitu:⁴¹

- a. Negara kekuasaan (*Machtsstaat*) dengan tokoh utamanya adalah Niccolo Machiavelli;
- b. Negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) dengan tokohnya adalah John Locke;
- c. Negara Kerakyatan (*Volksstaat*) dengan tokoh utamanya adalah Jacques Rousseau;
- d. Negara kelas (*Classestaat*) dengan tokoh utamanya adalah Karl Marx;
- e. Negara Liberal (*Liberal staat*) dengan tokoh utamanya adalah John Stuart Mill;
- f. Negara totaliter kanan (*Totalitairestaatvanrechts*) dengan tokoh utamanya adalah Hitler dan Musollini;
- g. Negara totaliter kiri (*Totalitairestaatvanlinks*) dengan tokoh utamanya adalah Marx, Engels dan Lenin;
- h. Negara kemakmuran (*Welvaartsstaat*) dengan tokoh utamanya adalah para pemimpin negara yang bangkit dari perang dunia II.

2). Pembahasan Cita Negara di BPUPKI

Pembahasan mengenai cita negara dalam sidang BPUPKI dalam sejarahnya dimulai oleh Soepomo dalam Pidatonya yang berjudul “Azas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia”. Ketika itu, Soepomo meyakinkan kepada seluruh anggota BPUPKI bahwa cita negara merupakan suatu hal penting yang perlu menjadi prioritas untuk segera ditetapkan. Dengan kata lain, Soepomo mengajak seluruh anggota BPUPKI untuk terlebih dahulu memilih cita negara mana yang sekiranya cocok dan tepat untuk diterapkan di bangsa Indonesia.⁴²

Berkenaan dengan hal tersebut, mula-mula Soepomo mengemukakan daftar pilihan teori-teori negara yang ada, atau yang disebutnya juga dengan istilah “aliran pikiran tentang negara”. Kemudian, dipilihlah aliran pemikiran yang mengandung nilai yang paling baik dan sesuai bagi bangsa Indonesia. Kesesuaian itu didasarkan pada riwayat hukum (*Rechtsgeschiedte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*)

41 *Ibid.* Hlm. 59

42 Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003. Hlm. 84

yang ada dalam suatu negara, dalam hal ini tentunya negara yang akan dibangun, yaitu Indonesia. Adapun aliran pemikiran tentang negara yang disampaikan oleh Soepomo meliputi aliran perseorangan atau individualistik, aliran golongan dari negara (*class theory*),⁴³ dan aliran integralistik sebagaimana yang masing-masing aliran tersebut telah penulis uraikan dalam pembahasan sebelumnya.

Setelah memberikan uraian mengenai aliran-aliran negara, bagi tiap aliran pikiran tentang negara tersebut diberikan contoh-contoh kongkret dari negara-negara lain. Dari contoh kongkret itu, ditegaskan lagi berkenaan dengan pemikiran mana yang cocok bagi aliran pikiran dan corak masyarakat Indonesia “yang nyata pada masa sekarang”. Seraya menambahkan pula “serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman, misalnya cita-cita Negara Indonesia dalam lingkungan Asia Timur Raya”.⁴⁴

Berkenaan dengan aliran individualistik, Soepomo mencontohkannya dengan negara Eropa Barat yang menggunakan dasar susunan hukum perseorangan dan liberalisme. Sifat perseorangan tersebut mengenai segala lapangan hidup (sistem undang-undang ekonomi, kesenian dan lain-lain), memisah-misahkan manusia sebagai seorang dari masyarakatnya, mengasingkan diri dari segala pergaulan yang lain. Seorang manusia dan negara yang dianggap sebagai seorang pula, selalu segala-galanya itu menimbulkan imperialisme dan sistem memeras (*uitbuitingssysteem*).⁴⁵

Oleh karena tidak ditemukan aspek positif dari aliran tersebut, kemudian Soepomo mengajak para anggota BPUPKI untuk mengesampingkan aliran tersebut seraya menyakinkan kembali bahwa sebagai akibat dari semangat perseorangan tersebut, kini Eropa mengalami krisis rohani yang maha hebat dikarenakan rakyatnya telah *jemu* dengan keangara-murkaan.

Untuk aliran berdasarkan kekuasaan kelas, Soepomo mencontohkannya dengan negara Sovyet Rusia yang menggunakan dasar susunan negara diktatur dari proletariat. Dikatakan oleh Soepomo bahwa dasar susunan negara yang demikian itu sesuai dengan Sovyet Rusia namun dasar pengertian negara tersebut bertentangan dengan sifat masyarakat asli Indonesia.⁴⁶

Sesudah mengemukakan dua contoh berdasarkan dua aliran pikiran negara

43 *Ibid*

44 Soepomo sengaja membatasi pembicaraannya dari sudut hukum, dengan mengingatkan bahwa syarat mutlak yang dibahasnya itu tidak mengenai dasar kemerdekaan dari Negara dalam arti sosiologi dan arti politik, Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta. Hlm. 109. Dalam *Ibid*. Hlm. 85

45 Disarikan dari pidato Soepomo dalam sidang BPUPKI. Namun perlu diketahui bahwa berdasarkan buku yang penulis kutip, dikatakan bahwa naskah pidato tersebut belum dapat dijelaskan, apakah demikian aslinya, atau dibubuhkan kemudian, apakah Soepomo senduru dalam kesempatan perbaikan notulen ayau oleh Yamin. Dalam *Ibid*. Hlm 87

46 *Ibis*. Hlm. 88

yang ditolaknya, kemudian Soepomo mencontohkan untuk aliran pikiran yang ketiga, yakni integralistik. Diawal pembahasannya mengenai aliran integralistik, Soepomo mencontohkan aliran tersebut dengan negara Jerman Nasional-Sosialis yang secara populer disebut Nazi. Dari negara Nazi, Soepomo menemukan kecocokan dengan aliran pikiran ketimuran, yaitu: (1) “*Ein totaler Fubrestaaf*” atau prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat, dan (2) negara totaliter, “*das Ganze der politischen Einheit des Volkes*” atau persatuan dalam negara seluruhnya.⁴⁷

Lebih lanjut, Soepomo kembali mencontohkan aliran integralistik dengan negara Dai Nippon yang berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Yang Maha Mulia Tenno Heika, negara dan rakyat Nippon seluruhnya. Tenno adalah pusat rohani dari seluruh rakyat. Negara bersandar atas kekeluargaan. Keluarga Tenno yang dinamakan “*Kosyitsu*” merupakan keluarga yang ternama.⁴⁸ Menurut Soepomo, dasar persatuan dan kekeluargaan yang dibangun di negara Dai Nippon tersebut sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia⁴⁹ disamping aliran yang diambil dari negara Nazi sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Setelah Soepomo selesai menyampaikan seluruh pidatonya berkenaan dengan cita negara, terjadi perdebatan gagasan yang begitu luar biasa berkenaan dengan hal tersebut. Perdebatan gagasan terjadi antara anggota yang menganut cita negara integralistik dan paham kekeluargaan (*proponennya*: Soepomo dan Soekarno, yang didukung oleh mayoritas anggota BPUPKI berlatar belakang priyayi-Jawa) *vis a vis* anggota yang menganut perspektif demokrasi seperti M. Hatta, M.Yamin, dan Maria Ulfah.⁵⁰

Berkenaan dengan hal tersebut, pilihan Soepomo terhadap cita negara integralistik sebenarnya telah terdengar tegas ketika Soepomo mencontohkan aliran integralistik dengan negara Nasional-sosialis Jerman dan Dai Nippon sebagaimana diucapkan dalam pidatonya. Hal tersebut dikarenakan Soepomo melihat bahwa cita negara yang totaliter seperti negara Nasional-sosialis Jerman merupakan aliran yang cocok dengan aliran pikiran ketimuran. Lebih khusus lagi

47 Dalam pidatonya berkenaan dengan hal tersebut, Soepomo megatakan: Lain negara, ialah negara Jerman nasional sosialis sebelumnya menyerah dalam peperangan sekarang. Negara ini berdasar atas airan pikiran negara totaliter, “*das Ganze der politischen Einheit des Volkes*” (*integratetheory*). Prinsip Pimpinan (*Fuhrung*) sebaga *Kernbegriff* (*eintotalerFuhrestaaf*) dan sebagai prinsip yang dipakainya juga ialah persamaan darah dan persamaan daerah (*BlutundBodenTheorie*) antara pimpinan dan rakyat. Dari aliran pikiran nasionalis sosialis, ialah pinsip persatuan antara pemimpin dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya cocok denan aliran pikiran ketimuran. Dalam *Ibid.* Hlm. 88 Baca juga A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004. Hlm 126

48 Disarikan dari kutipan yang telah disesuaikan ejaannya. Istilah “*Kosyitsu*” dalam bahasa aslinya ditulis dengan ejaan zaman Jepang: “*Koshitu*” dalam *Ibid.* Hlm. 89 Baca juga *Ibid.*.. Hlm 126

49 *Ibid.*

50 Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme, Tata Negara*, Karta Hasta Pustaka, Jakarta, 2007. Hlm. 2

yang berdasar persatuan dan kekeluargaan seperti Dai Nippon di bawah Tenno Heika (kaisar Jepang) yang kemudian dianggapnya juga sangat sesuai dengan corak masyarakat Indonesia.⁵¹

Berkenaan dengan cita negara integralistik yang menjadi pilihan Soepomo tersebut, perlu diketahui juga bahwa konsep Soepomo tentang integralistik sebenarnya telah pernah dikemukakan olehnya sebelum BPUPKI terbentuk, tepatnya dalam pidatonya dengan judul “Hidup Hoekoem Bangsa Indonesia (*Indonesch rechtsleven*)” yang disampaikan dalam rapat besar ke-5, Persatuan Taman Siswa tanggal 7-11 Juli 1937 di Yogyakarta. Bagi Soepomo, cita negara Integralistik merupakan konsep ideal yang dapat dijadikan dasar berdirinya negara Indonesia, yaitu negara yang bersatu dengan seluruh akyatnya yang mengatasi seluruh golongannya dalam lapangan apa pun. Prinsip persatuan antara pemimpin dan rakyat serta persatuan dalam negara seluruhnya merupakan pemahaman yang sesuai dengan aliran pikiran ketimuran dan corak masyarakat Indonesia.⁵² Dikutip dari pernyataan Soepomo:⁵³

“Manusia sebagai seorang yang tidak terpisah dari seorang lain, atau dari dunia lain. Golongan-golongan manusia, malah segolongan makhluk, segala sesuatu bercampur-baur dan bersangkut-paut, segala sesuatu berpengaruh dan memengaruhi, dan kahidupan mereka bersangkut-paut. Inilah ide cita negara, ide integralistik, dari bangsa Indonesia, yang berujung juga dalam susunan ketatanegaraannya yang asli”.

Pada kesempatan lain, dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar pada Rechtshogeschool di Jakarta, 31 Maret 1941 yang berjudul “*De Verbouding van Individu en Gemeenschaap in bet Adatrecht*” (yang telah diterjemahkannya sendiri dengan judul “Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat”, Soepomo mengatakan pada bagian akhir:

“Cita-cita masa depan baik di Timur maupun Barat, menurut hemat saya ialah suatu keadaan jiwa, dalam mana keinsyafan diri perseorangan sejalan dan selaras dengan kesadaran sosial yang hidup. Sebab hanyalah di dalam suatu pergaulan hidup, dalam mana individu-individu yang sadar akan harga diri telah menjadi pribadi-pribadi kemasyarakatan (*socialepersoonlijkbeden*), yakni telah menjadi orang-orang yang dengan sadar mengetahui bahwa mereka sebagian dari keseluruhan, bisa tercapai pertimbangan yang tepat antara individu dan masyarakat”.⁵⁴

51 Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik...*, Op.Cit. Hlm. 89

52 *Ibid.* Hlm 35

53 Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 2003. Hlm. 39

54 A. Hamid S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstitusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang*, Makalah Sarahsehan Kebudayaan

Hal itu dikemukakan oleh Soepomo karena “Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat terorganisasi”.⁵⁵ Cita negara Indonesia yang diusulkannya yang semula disebut Soepomo dengan istilah temuannya sendiri “Cita Negara Integralistik”, akhirnya diperbaikinya dengan istilah “Cita Negara Kekeluargaan” atau kemudian dengan “Cita Negara Kesatuan”.⁵⁶

Namun begitu, sikap inklusif cita negara integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo baik sebelum BPUPKI terbentuk dan dalam rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 terhadap bentuk pemerintahan monarki (dan kedudukan seorang pemimpin sebagai raja), ditentang Moh. Hatta dan M.Yamin. Keduanya menghedaki bentuk republik yang dipimpin seorang Presiden dan mengeksklusifkan monarki.

Dominannya kedudukan negara dan pemimpin di dalam pemikiran Soepomo, yang dapat menimbulkan dampak diabaikannya hak asasi manusia (terutama hak warga negara) serta tidak disadari perlunya membatasi kekuasaan negara yang bisa menindasnya, dianggapi oleh Moh. Hatta dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945. Pada kesempatan tersebut, Moh.Hatta menyampaikan kekhawatiran akan adanya suatu negara kekuasaan dalam Rancangan UUD 1945. Hatta menyatakan sebagai berikut:⁵⁷

“Hendaklah kita memperhatikan syarat supaya negara kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasarkan kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi, di sebelah itu janganlah kita berikan kekuasaan yang sekuasanya kepada negara untuk menjadikan di atas negara bar itu suatu negara kekuasaan. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya tentang pasal yang mengenai warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang diberikan juga kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap warga negara itu jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Formuleringnya atau *redectei*-nya boleh kita serahkan kepada Panitia Kecil. Tetapi tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara kita tidak menjadi

Tamansiswa VIII, Yogyakarta, 29-30 Maret 1994. Hlm. 15 dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 64

55 Moh. Yamin, *Naskah Persiapan...*, *Op.Cit.* Hlm. 110

56 A. Hamid. S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstitusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang...*, *Op.Cit.* Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang...*, *Op.Cit.* Hlm 65

57 *Ibid.* Hlm. 80

negara kekuasaan, sebab negara kita berdasarkan kepada kedaulatan rakyat.”

Dari pernyataan Hatta tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya Hatta menginginkan bahwa bagaimanapun juga, kita menghargai tinggi keyakinan itu atas kemauan kita untuk menyusun negara baru, tetapi ada baiknya jaminan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berfikir. Memang hal ini sedikit berbau individualisme, tetapi Hatta menyatakan bahwa hal tersebut bukanlah individualisme.

Soepomo tidak sependapat dengan usulan Hatta, dengan alasan dapat menimbulkan sistem ganda di dalam UUD. Soepomo menegaskan:⁵⁸

“Kita tidak berpaham perseorangan, pertanyaan yang mempersoalkan bagaimana halnya kalau hak seorang untuk bersidang dilanggar pemerintah, sebelumnya berdasar atas kecurigaan terhadap negara yang berada di luar lingkungan seseorang. Dengan lain perkataan, itu pertanyaan yang individualistis. Jika kita masukkan, meskipun hanya berkumpul dan bersidang saja, UUD itu mempunyai dua sistem. Yaitu ayunan yang mengandung sistem individualisme, yang bertentangan dengan sistem UUD yang kita tetapkan. Hal itu tidak baik”.

Selain itu, Soepomo mengatakan bahwa di dalam cita negara integralistik, negara laksana tubuh dan badan. Antara anggota tubuh tidak mungkin saling menyakiti, melainkan bekerja sama satu sama lain, begitu pula negara. Nilai-nilai seperti ini menurut Soepomo tidak cocok dengan hak asasi yang bersifat liberal dan berasal dari Barat. Oleh karena itu, tidak perlu ada jaminan hak asasi. Adanya jaminan justru mencerminkan sikap keraguan, ketidakpercayaan, dan curiga terhadap kekuasaan negara. Di dalam suatu negara yang mendasarkan dirinya pada cita negara integralistik, sikap saling curiga adalah tabu.⁵⁹

Oleh karena itu, meskipun semula banyak yang mengusulkan agar persoalan HAM dimuat didalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematika pemikiran integralistik yang menolak HAM. Menurut kedua tokoh ini, dalam pikiran kekeluargaan, HAM itu sudah dengan sendirinya diakui sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam pidato Soekarno mengawali Rapat Besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk merumuskan HAM di dalam UUD 1945.⁶⁰

Perbedaan pandangan mengenai HAM ini pada pokoknya mencerminkan perbedaan mengenai konsep negara kekeluargaan. Soekarno-Soepomo

58 *Ibid.* Hlm. 81

59 Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme...*, *Op.Cit.* Hlm. 12 Baca Juga *Ibid.* Hlm. 82

60 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 83

menekankan corak kolektivisme. Sementara itu, Hatta-Yamin, meskipun menerima kolektivisme, tetapi mengharuskan adanya imbalan unsur individualisme paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindarkan kemungkinan menjadi negara kekuasaan.⁶¹

Dari dialog kedua kubu tokoh tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsensus nasional yang kemudian diambil tentang integralistik Indonesia ialah bukan integralistik seperti halnya di Jerman atau kolektivisme di Rusia, apalagi dengan individualisme Eropa Barat dan Amerika Serikat, melainkan suatu cara pandang integralistik yang tidak menghendaki negara kekuasaan di mana para rakyatnya masih dihargai hak untuk berserikat dan berkumpul dan menyatakan pendapat atau kemerdekaan untuk berfikir.⁶² Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri negara Indonesia tersebut adalah semangat sintesis, yaitu semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu pahambaru.⁶³

Beberapa waktu kemudian, pada tanggal 11 Juli 1945 Soepomo meninggalkan ide negara integralistik. Ketika itu Soepomo menerima saran dari Soekarno dan anggota Panitia Penyusun UUD lainnya⁶⁴ agar menyusun UUD berdasarkan *preamble* UUD yang sudah diterima sidang pleno, yakni “*Gentlemen’s agreemen*” yang dinamakan Piagam Jakarta. Soepomo mematuhi keputusan sidang 11 Juli 1945 untuk menyusun UUD 1945 berdasarkan Piagam Jakarta, bukan berdasarkan cita negara integralistik.

Selanjutnya pada 13 Juli 1945, Soepomo yang ditunjuk menjadi Ketua Panitia Kecil Perancang UUD menguraikan dasar-dasar rancangan UUD di depan Rapat Panitia Perancang UUD. Soepomo mengemukakan tentang kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat yang bersidang sekali dalam lima tahun. Soepomo juga mengemukakan bahwa dalam membentuk undang-undang, Presiden harus semufakat dengan DPR, dan selain itu, atas dasar sistem yang digunakan dalam UUD maka hak-hak dasar tidak dimasukkan dalam UUD.⁶⁵

Pendapat Soepomo tersebut kemudian ditanggapi oleh Hatta. Inti dari tanggapan Hatta adalah oleh karena negara Indonesia yang akan di dirikan adalah negara baru, ada baiknya dalam salah satu pasal disebut juga hak yang sudah diberikan kepada tiap warga negara, seperti hak untuk mengeluarkan suara,

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

63 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivitas dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1994.

64 A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945...*, *Op.Cit.* Hlm 16. Baca juga Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 85

65 *Ibid.* Hlm 86

berkumpul dan bersidang, atau menulis dan lain-lain.”⁶⁶Demikian pula dengan Namun tanggapan Hatta tersebut kembali dijawab oleh Soepomo yang pada intinya juga tidak memasukkan hak-hak dasar (*grondrechten*) tersebut karena hal itu bertentangan dengan sifat sistemik atas kekeluargaan yang menjadi asas rancangan UUD.⁶⁷

Dalam berbagai perdebatan yang terjadi, sebelum Soepomo memberikan tanggapannya terhadap pernyataan Hatta, Soekarno pun juga sempat menjawab berbagai pertanyaan yang muncul berkenaan tidak diaturnya muatan hak asasi manusia di dalam rancangan UUD 1945. Soekarno menjawab dengan pernyataan:⁶⁸

Saja minta dan menangisi kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali paham individualisme itu janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan "rights of a the citizen" sebagai yang dianjurkan oleh Republik Prancis itu adanya. Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa grondwet menuliskan bahwa, manusia bukan saja mempunyai kemerdekaan suara, kemerdekaan hak memberi suara, mengadakan persidangan dan berapat, jika misalnya tidak ada "sociale rechtvaardigheid" yang demikian itu? Buat apa kita membikin grondwet, apa guna grondwet itu kalau ia tidak dapat mengisi perut orang yang bendak mati kelaparan. "Grondwet" yang berisi "droit d l'homme et du citoyen" itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang bendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotong royong dan keadilan sosialenyahlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme pada dirinya.

Hampir tidak berbeda dengan pendapat Soekarno, Soepomo kemudian menyatakan:⁶⁹

"Tadi dengan panjang lebar sudah diiterangkan oleh anggota Soekarno bahwa, dalam pembukaan itu kita telah menolak aliran pikiran perseorangan. Kita menerima dan mengandjurkan aliran pikiran kekeluargaan. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar kita tidak bisa lain dari pada pengandung sistem kekeluargaan. Tidak bisa kita memasukkan dalam Undang-Undang Dasar beberapa

66 Moh. Yamin, *Naskah Persiapan... Op. Cit.* Dalam *Ibid.* Hlm 86

67 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 87

68 Moh. Yamin, *Naskah Persiapan... Op.Cit.* Hlm. 296-297 dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011. Hlm. 354

69 *Ibid.*

pasal-pasal tentang bentuk menurut aliran-aliran bertentangan. Misalnya dalam Undang-Undang Dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebetulnya kita ingin sekali memasukkan, di kemudian hari mungkin, umpamanya negara bertindak sewenang-wenang. Akan tetapi jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakekatnya Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya, hal itu sebagai konstruksi hukum tidak baik, jikalau ada kejadian bahwa Pemerintah bertindak wewenang-wenang.”

Dengan demikian, baik Soekarno maupun bagi Soepomo, paham kenegaraan yang dianggapnya paling cocok untuk diterapkan di negara Indonesia adalah paham kekeluargaan.⁷⁰ Sebaliknya, Hatta dan kelompoknya pun masih tetap pada pendiriannya untuk memasukkan hak-hak dasar masyarakat di dalam UUD 1945.

Desakan waktu kemudian memaksa mereka berkompromi⁷¹Akhirnya UUD 1945 sebelum diubah dengan Perubahan Kedua pada tahun 2000 dimasukkanlah beberapa ketentuan pasal yang berkaitan dengan hak-hak dasar sebagaimana diinginkan oleh Hatta dan Yamin⁷². Pasal-pasal yang tersebut yaitu:⁷³

- a. Pasal 27 Ayat (1) yang berbunyi, *“Segala warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*;
- b. Pasal 27 Ayat (2) yang berbunyi, *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*;
- c. Pasal 28 yang berbunyi, *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”*;
- d. Pasal 29 Ayat (2) yang berbunyi, *“Negara menjamin kemerekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat*

70 Paham kekeluargaan merupakan sebutan lain dari paham integralistik yang menurut beberapa sarjana hukum telah ditinggalkan oleh Soepomo sejak 11 Juli 1945.

71 Kompromi tersebut dilakukan antara Soepomo dan Hatta dengan memasukkan rumusan kemerdekaan berserikat dan berkumpul didalam UUD tetapi tidak menyimpang dari sistemati rumusan UUD yang disusunnya berdasarkan cita Negara integralistik

72 Meskipun dimasukkannya beberapa ketentuan mengenai hak-hak dasar warga negara, hal itu tidak membuat Soekarno dan Soepomo mengesampingkan semangat aliran integralistik di dalamnya. Dengan kata lain, semangat aliran integralistik masih menjwai UUD 1945. Hal tersebut dapat kita lihat dalam Penjelasan Umum, angka II, tentang “Pokok pikiran dan Pembukaan” yang berbunyi: “Negara” begitu bunyinya,” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Baca Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rieka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm 125 baca Juga Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perepektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013. Hlm. 38

73 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...*, Op.Cit. Hlm. 352

menurut agamanya dan kepercayaannya itu”;

- e. Pasal 30 Ayat (1) yang berbunyi, “*Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara*”;
- f. Pasal 34 yang berbunyi, “*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara*”.

Namun, jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh dari keseluruhan pasal berkenaan dengan hak-hak dasar tersebut, hanya satu ketentuan saja yang memang benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas hak asasi manusia, yaitu Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”. Sementara itu, ketentuan-ketentuan yang lain, sama sekali bukanlah rumusan yang menyangkut tentang hak asasi manusia,⁷⁴ melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara atau yang biasa disebut *the citizen's rights*.⁷⁵

Selain itu, ketentuan Pasal 28 dapat dikatakan memang terkait dengan ide hak asasi manusia. Akan tetapi Pasal 28 UUD 1945 belum memberikan jaminan konstitusional secara langsung dan tegas mengenai adanya “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan” bagi setiap orang. Pasal 28 hanya menentukan bahwa hal ikhwal mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan masih akan diatur lebih lanjut dan jaminan mengenai hal itu masih akan ditetapkan dengan undang-undang.⁷⁶

3). Catatan terhadap Cita Negara Integralistik dalam UUD 1945

Bagaimana ujung perjalanan aliran pikiran negara yang integralistik dalam UUD 1945 tentu menjadi pembahasan yang menarik. Hal ini dikarenakan proses pembentukan UUD 1945 dalam kenyataannya banyak diwarnai dengan kompromis-kompromis dan perubahan-perubahan, mulai dari rancangan Pembukaan sampai dengan pembicaraan mengenai pasal-pasal batang tubuhnya.

Apabila diawal tadi telah dikatakan bahwa UUD 1945 menjiwai semangat cita negara integralistik tanpa mengkesampingkan aspirasi demokrasi, keadilan sosial dan jaminan hak asasi manusia dan hak warga negara, maka pertanyaan

74 Tentu banyak juga sajana hukum yang mengembangkan pendirian bahwa ketujuh ketentuan tersebut semuanya berkaitan dengan hak asasi manusia. Akan tetapi, tidak sedikit pula sarjana hukum yang berpandangan bahwa kesimpulan demikian itu tidak tepat. Apalagi jika diperhatikan bahwa jalan pikiran yang berkembang di antara “*the founding leaders*” yang merumuskan naskah UUD 1945 memang tidak mengidealkan gagasan tentang hak asasi manusia yang pada umumnya dianggap berbau liberalistik dan individualistik.

75 *Ibid.* Hlm. 353

76 *Ibid.*

yang kemudian muncul adalah apakah pendekatan untuk memahami, menerima dan memakai cita negara integralistik tidak selamanya harus bersifat integral, total atau *bolistik*? Artinya, apabila salah satu atribut menjadi lain, menyimpang, ditinggalkan atau diimbui dengan hal yang bertentangan, apakah makna konsep itu tidak kemudian menjadi hilang dan gugur secara keseluruhannya?

Berkenaan dengan hal tersebut, beberapa ahli mencoba memberikan catatan atas hal yang menjadi pertanyaan mengenai pemberlakuan cita negara integralistik dalam UUD 1945. Ismail Suny misalnya, ia mengatakan bahwa walaupun cita negara integralistik telah dimajukan oleh Soepomo, tetapi melihat masuknya asas kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945, adanya kewajiban Presiden memegang teguh UUD dan menjalankan undang-undang, serta terdapatnya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia, maka pandangan integralistik Soepomo itu telah ditolak.⁷⁷ Pendapatnya tersebut didasarkan atas pernyataan Soepomo yang sejak awal membahas cita negara integralistik sudah secara tegas mengatakan bahwa hak-hak dasar (*grondrechten*) pada prinsipnya bertentangan dengan sifat sistemik atas kekeluargaan yang menjadi asas rancangan UUD.

Selain Ismail Suny, Marsillam Simandjuntak juga memberikan catatan terhadap cita negara integralistiknya Soepomo. Inti dari catatan Marsillam yakni didalam perkembangannya, aliran negara integralistik ternyata tidak tahan uji terhadap asas-asas demokrasi, terutama asas kedaulatan rakyat yang kemudian masuk ke dalam UUD 1945. Dengan begitu, dalam proses penyusunan UUD 1945, secara praktis usul Soepomo tersebut menurut Marsilam telah ditampik dan boleh dikatakan telah gugur.⁷⁸

Berkenaan dengan apa yang disampaikan oleh Ismail Sunny dan Marsillam Simandjuntak diatas, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya juga membahas mengenai konsep negara integralistik yang kemukakan oleh Soepomo. Ia mengemukakan bahwa:

*“Dalam konsep negara integralistik, negara dilibat sebagai negara persatuan (negara yang merangkul seluruh bangsa, mempersatukan semua orang). Negara diimpikan sebagai melebihi semua kepentingan partai. Semua perbedaan akan diubah menjadi kesamaan nilai-nilai dan kepentingan. Negara dilibat sebagai melambangkan rakyat sebagai kesatuan organik. Dalam konsep ini tidak ada dualisme negara dan masyarakat, tidak pula ada dualisme pemerintah dan rakyat”.*⁷⁹

77 Ismail Suny, *Pembangunan Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang*. Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 3 Juni 1990. Hlm 243 Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 91

78 Marsilam Sijanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik...*, *Op.Cit.* Hlm.

79 Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan...*, *Op.Cit.* Hlm 91. Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan*

Ide negara integralistik secara metafora diartikulasikan sebagai sebuah keluarga. Kenyataannya itu disebut negara kekeluargaan. Di dalam keluarga ideal, anak-anak dipelihara dan dilindungi oleh orang tuanya tersayang; mereka tidak memerlukan hak-hak asasi manusia sebagai pelindung terhadap orang tuanya. Di negara integralistik seperti dianjurkan oleh Soepomo di tahun 1945 rakyat tidak butuh hak-hak fundamental yang dilihat sebagai ekspresi dari pemikiran individualistik dan bertentangan dengan jiwa masyarakat tentang keluarga.⁸⁰

Dalam konsep negara seperti keluarga ini, tidak diinginkan bila rakyat mempunyai kebingungan mengenai integritas atau iktikad baik dari para pemimpinnya. Dianggap penghinaan bila rakyat menentang atau bahkan mempertanyakan tindakan-tindakan pemerintah. Oposisi diinterpretasikan sebagai merusak iktikad baik dan penguasa, tidak dapat dibayangkan anak-anak menuntut ayahnya untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya, tidak dapat dibayangkan rakyat menuntut penguasa bertanggung jawab atas perbuatan mereka.⁸¹

Adanya konsep yang demikian itu, Adnan Buyung Nasution memberikan catatan bahwa barangkali pada tahun 1945, Soepomo telah dikondisikan oleh pikiran yang bijaksana atau hasrat penguasa Indonesia, bahwa di masa depan akan bertindak seperti orang tua yang ideal, berbeda dengan penguasa Belanda dalam masa kolonial Hindia Belanda seperti yang pernah dialami.⁸²

Dari berbagai uraian di atas, terlepas dari apakah cita negara integralistik terinternalisasikan ke dalam UUD 1945 ataukah dengan sendirinya telah hilang dan gugur oleh karena diakomodirnya nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan jaminan hak asasi manusia serta hak warga negara, yang perlu diingat adalah bahwa rumusan dasar negara yang kemudian diterima adalah rumusan yang dibuat oleh Panitia Sembilan dimana Soepomo tidak menjadi anggotanya, yakni rumusan Piagam Jakarta.⁸³ Kalaupun kemudian semangat cita negara integralistik Soepomo dirasakan keberadaannya dalam UUD 1945, hal tersebut paling jauh hanya dapat dimaknai bahwa usul Soepomo tersebut memberikan sumbangan terhadap hasil UUD 1945 seperti halnya sumbangan-sumbangan dari pengusul lain. Bagaimanapun, UUD 1945 merupakan kristalisasi dari berbagai unsur yang disampaikan semanjang sidang-sidang BPUPKI dan PPKI.

Gagasan..., Op.Cit. Hlm 93

80 *Ibid.* Hlm 93

81 *Ibid.* Hlm. 94

82 *Ibid.* Hlm. 94

83 *Ibid.* Hlm. 95

2. Teori Negara Hukum

Latar belakang pemikiran negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapannya yang sangat populer “Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely” . Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.⁸⁴

Cicero pernah mengatakan “ ubi societas ibi ius ”, di mana ada masyarakat disitu ada hukum. Masyarakat adalah terdiri atas individu yang membentuk suatu komunitas sosial, baik secara sengaja ataupun terjadi secara alamiah. Secara sengaja maksudnya bahwa komunitas itu terbentuk karena adanya alasan senasib atau penderitaan. Dalam rangka menyeimbangkan konflik kepentingan dalam masyarakat tersebut maka hukum negara harus berhakikat kepada keadilan dan kekuatan moral. Sebab tanpa adanya keadilan dan moralitas maka hukum akan kehilangan supremasi dan ciri independennya. Sebaliknya ide keadilan dan moralitas akan penghargaan terhadap kemanusiaan hanya akan memiliki nilai dan manfaat jika terwujud dalam hukum formal dan hukum materil serta diterapkan dalam kehidupan masyarakat.⁸⁵

Dalam memahami konsep negara hukum Indonesia, pembahasan tidak terlepas dari konsep atau pemikiran negara hukum yang telah berkembang sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia. Konsep negara hukum pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam tiga konsep, yakni konsep *rechtsstaat* yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental, konsep *rule of law* yang berkembang dan diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon dan *socialist legality* yang berkembang dan diterapkan, antara lain di negara-negara komunis.⁸⁶ Dalam konteks konsep *rechstaats* dan *rule of law* , kedua istilah tersebut memiliki latar belakang maupun karakter yang sangat berbeda, tetapi dalam beberapa pembicaraan pemakaian kedua istilah tersebut tidak ada perbedaan.⁸⁷

Dalam studi hukum, pada dasarnya hukum barat mengenal dua sistem hukum, yaitu sistem hukum yang masuk pada *civil law* dan *common law*. *Civil law system* merupakan sistem hukum yang mempunyai diterminasi kuat dan berpengaruh di negara-negara, seperti Perancis, Belanda, Belgia, Portugis.

84 Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* , Cet.2 Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm. 2.

85 Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum Edisi Revisi* , Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 304-305.

86 Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia* , Cetakan Pertama, Malang, Setara Press, 2016, hlm. 22.

87 Yuslim, *Op.Cit.* , hlm. 3.

Common Law system berlaku pada Negara Inggris dan eks jajahannya (*British Empire*), seperti Amerika, Canada, Malaysia, Singapura, India dan lain-lain. Dalam perkembangannya saat ini, hasil penelitian yang dilakukan oleh ahli perbandingan hukum telah mengelompokkan keluarga sistem hukum. Marn Ansel sebagaimana dikutip oleh Ade Maman Suherman mengemukakan sekurang-kurangnya lima sistem hukum di dunia, yaitu sebagai berikut:⁸⁸

- 1) Sistem Eropa Kontinental (*system of civil law*)
- 2) Sistem Anglo American (*common law system*)
- 3) Sistem Timur Tengah (*middle east system*)
- 4) Sistem Timur Jauh (*far east system*)
- 5) Sistem Negara-Negara Sosialis

Menurut Aristoteles, negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan salah satu syarat tercapainya kebahagiaan hidup, namun sebagian daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik dan taat hukum. Aristoteles juga mengutarakan pendapatnya tentang peraturan, ia berpendapat bahwa peraturan yang mencerminkan keadilan bagi warga negaranya merealisasikan pikiran adalah yang memerintah negara, penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan.⁸⁹

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istilah negara hukum diartikan sebagai negara yang menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa negara hukum terdiri dari negara hukum formal dan negara hukum material. Negara hukum formal adalah *negara yang segala tindakannya didasarkan hanya atas hukum tertulis, yang secara formal tercantum dalam peraturan perundang-undangan* . Sedangkan negara hukum material adalah *negara yang tidak hanya didasarkan segala tindakannya pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga menyelenggarakan kesejahteraan umum*.⁹⁰

Kembali kepada konteks bahwa, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga cenderung bersifat revolusioner dan diperlukan suatu kekuatan yang dapat memaksa pemegang kekuasaan negara agar tidak dijalankan secara sewenang-wenang, tetapi justru memihak kepada yang diperintah dan dikuasai. Sesuatu yang dapat memaksa kekuasaan negara untuk tunduk pada suatu asas yang disepakati bersama, yakni hukum.⁹¹

Menurut Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo. *Rechtsstaat*

88 Yuslim, *Op.Cit.*, hlm. 2.

89 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* , Jakarta, Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

90 hlm. 153. 27 Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Malang, Setara Press, 2016, hlm. 22.

91 *Ibid.*, hlm. 24.

memiliki unsur-unsur negara hukum terdiri dari: (a) diakuinya hak-hak asasi warga negara; (b) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang bisa dikenal sebagai *Trias Politica*; (c) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (d) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.⁹²

Pemikiran tentang negara hukum, juga berkembang di negara-negara Anglo-Saxon dengan istilah *rule of law* yang dipelopori oleh A.V.Dicey.⁹³ Konsep *rule of law* menurut A.V. Dicey mengandung tiga unsur pokok yakni:⁹⁴

- 1) Supremasi absolut atau predominasi dari “*reguler law*” untuk menentang pengaruh dari “*arbitrary power*” dan meniadakan kesewenang-wenangan prerogative atau “*discretionary authority*”, yang datang dari pemerintah;
- 2) Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada “*ordinary law of the land*” yang dilaksanakan oleh ordinary court ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik perorangan maupun pejabat negara berkewajiban untuk mentaati hukum, tidak ada peradilan administrasi;
- 3) Konstitusi adalah hasil dari “*the ordinary law of the land*”, bahwa konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian rupa, diperluas sehingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya.

Secara spesifik, konsep “*rechtsstaat*” dan konsep “*rule of law*” pada dasarnya mengarahkan dirinya pada satu sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem hukum sendiri. Adapun perbedaan yang menonjol yakni konsep negara hukum “*rechtsstaat*” terdapat unsur peradilan administrasi negara yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap pemerintah yang melanggar hukum, sedangkan konsep negara hukum “*rule of law*” menekankan pada prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) sehingga tidak perlu menyediakan peradilan khusus untuk pejabat administrasi.

Dalam konteks negara Indonesia, Negara Hukum adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan UUD 1945 yang semula rumusan negara hukum tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945, tetapi dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Namun demikian, setelah

92 H. Ach. Rubaie, Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Perspektif Filosofis, Teoritis & Yuridis, Surabaya, LaksBang PRESSindo Yogyakarta dan Kantor Advokat “Hufron & Rubaie”, 2017, hlm. 22.

93 Zainal Arifin Hoesain, *Op.Cit.*, hlm. 28.

94 Bahder Johan Nasution, Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Bandung, CV. Mandar Maju, 2014, hlm. 24.

perubahan UUD 1945, pengaturan prinsip Negara Hukum dituangkan dengan jelas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negarahukum”.⁹⁵

Negara Hukum Indonesia yang dikenal menganut tipe *rechtsstaat*, setelah amandemen UUD 1945 istilah *rechtsstaat* dinetralkan menjadi “negara hukum” tanpa label *rechtsstaat* yang diletakkan dalam kurung. Menurut Mahfud penetralan kalimat dalam Pasal 1 ayat (3) tersebut bukan tidak penting artinya, karena di dalamnya terkandung konsep prismatic tentang negara hukum, yaitu penggabungan unsur-unsur yang baik pada beberapa konsep yang berbeda dalam suatu konsep yang menyatu (integratif) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan.⁹⁶

Negara Hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri dengan ciri khas Pancasila. Bertolak dari falsafah Pancasila Philipus M. Hadjon merumuskan elemen negara hukum Pancasila sebagai berikut:⁹⁷

- 1) Adanya keserasian antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan
- 2) Hubungan fungsional yang profesional antara kekuasaan negara
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan uraian diatas, Indonesia sebagai negara kesatuan yang menerapkan konsep negara hukum dengan kekhasannya, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945, memiliki komitmen bahwa segala tindakan harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku yang bertujuan mewujudkan keadilan. Keadilanlah yang merupakan tujuan utama hukum selain kepastian hukum dan kemanfaatan.

3. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Kedaulatan atau *sovereigniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata Arab *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Alquran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluba baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi

95 Zainal Arifin Hoesein, *Op.Cit.*, hlm. 33.

96 Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. 2, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm. 10.

97 *Ibid.*, hlm. 11.

bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (duulatan baina al-aghniya). Artinya, akar kata daulat dalam Alquran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik, dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti Daulat Bani Abbasiyah, Daulat Bani Umayyah, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan rezim politik.⁹⁸

Namun, untuk ringkasnya, dalam arti yang bersifat teknis ilmiah, kata kedaulatan itu biasa diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal adanya lima teori, yaitu (i) teori Kedaulatan Negara, (ii) teori Kedaulatan Tuhan, (iii) teori Kedaulatan Raja, (iv) teori Kedaulatan rakyat, dan (v) teori Kedaulatan Hukum.⁹⁹

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (sovereignty) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan tertinggi. Sederhananya, konsep kedaulatan dapat dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi. Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹⁰⁰

Rousseau mengemukakan ada empat sifat kedaulatan rakyat, yakni:¹⁰¹

- 1) Kesatuan (*unite*); semangat Rakyat berhak memerintah dan tak mau diperintah itu adalah satu. Kesaatuan itu adalah satu. Kesatuannya itu keliatan pada pembuatan undang-undang, menyatakan peperangan, penuntutan keadilan, dan yang menjunjungnya selalulah pula satu negara atau rakyat.
- 2) Bulat, tidak terbagi-bagi (*indivisibilite*); kedaulatan tidak dapat dipecah-pecah, misalnya dilaksanakan sebagian daripadanya oleh seorang-seorang. Dalam kerajaan maka rajalah, dan apabila kedaulatan ada di tangan rakyat, maka hanya Rakyat itulah yang melaksanakannya dan memegang segala

98 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta Barat, PT. Bhuana Ilmu Populer, hlm. 143.

99 *Ibid* ., hlm. 144.

100 Allan FGW & Harry S, *Pemberian Legal Standing kepada Perseorangan atau Kelompok Masyarakat dalam Usul Pembubaran Partai Politik* ., Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 4 Vol. 20 Oktober 2013, hlm. 528. 39

upacara kedaulatan. Sifat ini ialah wujud kedaulatan

- 3) Tidak boleh diserahkan (*inalienabilite*). Kedaulatan tidak boleh dijual, digadai atau dihadiahkan; kedaulatan adalah kepunyaan segala bangsa turun-temurun. Sifat ini ialah menurut tabiat kedaulatan itu sendiri.

Teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan tirani dan kesengsaraan bagi rakyat.¹⁰² Karena kekuasaan raja yang mutlak, lama-kelamaan muncul perlawanan rakyat yang kemudian melahirkan teori Kedaulatan Rakyat. Seperti dalam istilah demokrasi yang berasal dari kata demos (rakyat) dan kratien atau kratos (kekuasaan), maka kekuasaan negara itu dianggap bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Di zaman modern sekarang ini, kata demokrasi secara luas dianggap sebagai konsep yang diidealkan oleh semua negara didunia. Para ahli menyatakan, sistem demokrasi itu dianggap sebagai sistem yang paling baik di antara semua yang buruk. Itu sebabnya 90-95% negara-negara di dunia mengklaim menganut paham demokrasi¹⁰³ termasuklah negara Indonesia. Secara praktis bahwa terdapat 2 karakter demokrasi adalah:¹⁰⁴

- 1) Adanya kebebasan dari rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, baik melalui lembaga perwakilan maupun diluar lembaga perwakilan.
- 2) Adanya persamaan hukum dan pemerintahan, artinya baik rakyat maupun pemerintah tunduk pada supremasi hukum.
- 3) Seiring dengan itu Indonesia juga menganut kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.¹⁰⁵ Ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dandilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, bahwa Indonesia adalah negara hukum, konsekuensinya adalah bahwa segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah dibarengi dengan aturan hukum.

Antara kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum harus dilaksanakan

102 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2014, hlm. 55.

103 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta. 2008, hlm. 146.

104 *Op. Cit.*, hlm. 58.

105 Allan FGW & Harry S, *Op.Cit.*, hlm. 528.

secara beriringan. Untuk itulah, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁰⁶

4. Teori Lembaga Negara

a. *Trias Politica* Lembaga Negara

Meskipun dalam perkembangannya doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan, namun oleh karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berfikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit untuk melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan tersebut.¹⁰⁷

Sebelum Montesquieu, di Prancis pada abad ke-XVI pada umumnya diakui bahwa fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terbagi menjadi lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justice*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi 4 (empat), yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.¹⁰⁸

Sementara itu, C. van Vollenhoven mengembangkan pandangan tersendiri mengenai hal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas 4 (empat) cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (1) fungsi *regeling* (pengaturan); (2) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (3) fungsi *rechtsspraak*

106 *Ibid.*, hlm. 351

107 Dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, *trias politica* dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan pengembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut oleh Montesquieu. Baca Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar..., Op. Cit.* Hlm 286

108 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi..., Op. Cit.* Hlm 29

(peradilan); dan (4) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban umum dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *dwi praja*, yaitu (1) *policy making fuction* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (2) *policy executing fuction* (fungsi pelaksanaan kebijakan).¹⁰⁹

Dari berbagai pandangan mengenai kekuasaan negara tersebut, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu ada tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa sebenarnya hakikat pandangan Montesquieu itu sendiri tentang *trias politica*?

Menurut Montesquieu, di setiap negara selalu terdapat tiga kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹¹⁰ (*In enver government, there are sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependend on the law of nation; and executive in regard to matters that depend on civil law*).¹¹¹

Lee Cemeron McDonald kemudian mengatakan bahwa yang dimaksud oleh Montesquieu dengan perkataan "*the executive in regard mattes that depend on the civil law*" itu tidak lain adalah *the juriciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut yaitu *legislature*, eksekutif atau pemerintah, dan *juriciary*.¹¹²

Pada prinsipnya, yang diidealkan oleh Montesquieu dari doktrin *trias politica* adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.¹¹³

Dalam perkembangannya, doktrin *trias politica* yang ideal Montesquieu tersebut tidak relevan lagi untuk diterapkan. Hal ini dikarenakan tidak mungkin lagi mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.

109 *Ibid*

110 Bandingkan dengan pendapat John Locke tentang empat fungsi kekuasaan dan *catur praja* menurut pendapat van Vollenhoven. Dalam *Ibid*. Hlm. 30

111 Lee Cameron McDonald, *Western Political Thoory, Part 1*, Pamaona College, 1968. Hlm 377-379 dalam *Ibid*. Baca juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op. Cit.* Hlm. 281

112 *Ibid*

113 *Ibid*

Oleh karena keadaan yang demikian itu, maka kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*), tetapi sebagai “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berdeda (*distinct bands*), tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.¹¹⁴

Berkenaan dengan doktrin *trias politica* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun ketiga UUD di Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* dianut, tetapi karena ketiga UUD menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan.¹¹⁵

Hal ini dapat dilihat dari pembagian Bab dalam UUD 1945. Dicontohkan pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sementara kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA dan badan peradilan lainnya.¹¹⁶ Namun begitu, kembali lagi sebagaimana penulis katakan diawal bahwa doktrin *trias politica* dengan ide dasar kekuasaan negara terfokus hanya kepada tiga cabang kekuasaan sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan.

b. Pengertian dan Konsepsi tentang Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda biasa disebut dengan istilah *staatorgamen*. Sementara itu, dalam Bahasa Indonesia istilah yang digunakan adalah lembaga negara, badan negara atau organ negara.¹¹⁷

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan lembaga kedalam dua arti, yakni: (1) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (2) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di

114 Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Bab X. dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...Op. Cit.* Hlm. 286

115 *Ibid.* Hlm. 288

116 *Ibid*

117 Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 25 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 76

suatu kerangka nilai yang relevan.¹¹⁸

Kata “badan” tersebut diartikan sebagai: (1) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (2) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata “organ” diartikan alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang dsb). Jika kata “tubuh manusia” diganti dengan kata “negara” maka “organ negara” dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatunegara.¹¹⁹

Menurut Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut:

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan yang rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Berangkat dari beberapa pengertian tersebut, didapatkan kesimpulan bahwa istilah lembaga negara, organ negara, badan negara dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Namun satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak menimbulkan berbagai tafsir yang membingungkan. Berkenaan dengan hal tersebut, Ni'matul Huda mengatakan bahwa untuk memahami secara tepat mengenai lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, cara yang perlu untuk dilakukan adalah mengetahui percis apa yang dimaksud dan apa kewenangan serta fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.¹²⁰

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sendiri, tidak terdapat konsistensi dalam penggunaan istilah-istilah tersebut. Dapat kita lihat bahwa istilah yang digunakan penyusun UUD sebelum perubahan cenderung menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak

118 H.A.S Natabaya *Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, dkk (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press. Hlm 60-61 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 1

119 *Ibid.* Hlm. 2

120 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ull Press, Yogyakarta, 2007. Hlm.77

menggunakan istilah lembaga negara atau organ negara, melainkan istilah perlengkapan negara. Begitu pula dalam UUDS 1950. Istilah yang digunakan dalam UUDS 1950 adalah alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.¹²¹

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever full lls a function dtermined by the legal order is an organ*”,¹²² artinya siapa saja yang menjalankan suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Dengan kata lain, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya tersebut bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Lebih lanjut Kelsen mengatakan bahwa parlemen menetapkan undang-undang pidana dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut.¹²³ Menurut pengertian ini, organ diartikan sebagai individu yang menjalankan fungsi tertentu. Kualitas seorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ karena, dan bila dia melakukan fungsinya membuat atau menerapkan hukum.¹²⁴

Disamping pengertian luas yang demikian itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yakni pengertian organ negara dalam arti materil. Menurut pengertian ini, seseorang dikatakan sebagai organ negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum; tetapi hakim

121 Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 32 dalam *Ibid*. Baca juga Sri Soemantri, dan Tim Kerja, *Analisis dan Evaluasi tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2004. Hlm. 14-24

122 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 19661. Hlm. 192. Dalam Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 31

123 *Ibid*

124 *Ibid*. Hlm. 277

adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit dari ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.¹²⁵

Ciri penting organ negara dalam arti sempit tersebut adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau ia berhak secara khusus bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.¹²⁶ Dengan demikian, lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*of cials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public of ce*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public of cial*).

Namun yang perlu diingat adalah meskipun lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, tidak semua individu yang menjalankan organ negara itu sendiri sungguh-sungguh memegang jabatan dalam arti yang sebenarnya. Setiap warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum dapat disebut menjalankan fungsi sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu dalam struktur organisasi negara sama sekali, sehingga tidak disebut sebagai pejabat (*of cials*).¹²⁷

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa konsep lembaga negara atau organ negara itu sangat luas maknanya. Hal ini membuat konsep tersebut tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif saja. Percis sebagaimana penulis singgung di awal tadi. Berkenaan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie kemudian memberikan rumusan sebagai berikut:¹²⁸

Pertama, dalam arti yang paling luas (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu dalam menjalankan fungsi *law-creating* dan *law applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan

125 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi...*, *Op.Cit.* Hlm.32-33. Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 79

126 *Ibid*

127 *Ibid.* Hlm. 33

128 *Ibid.* Hlm. 35-36. Baca juga Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 79

pemerintahan; *Ketiga*, (pengertian ketiga), organ negara dalam arti sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/ atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; *Keempat*, dalam pengertian yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah;¹²⁹ dan *Kelima*, disamping keempat pengertian tersebut, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.

c. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

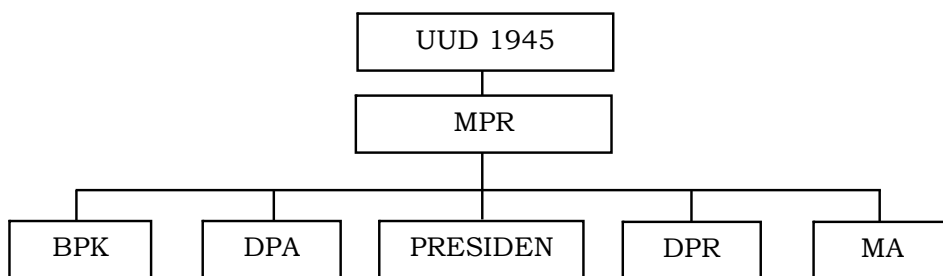
Sebelum perubahan UUD 1945, dikenal beberapa istilah yang dapat digunakan untuk mendefinisikan lembaga atau organ negara. Konstitusi RIS menyebutnya dengan “alat perlengkapan federal” yang terdiri dari Presiden, menteri-menteri, senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pengawas Keuangan (DPA). Sementara itu, UUDS 1950 dalam Pasal 40 menyebutnya dengan istilah “alat perlengkapan negara” yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden menteri-menteri, DPR, MA dan DPA.¹³⁰

Istilah “lembaga negara” baru muncul pertama kalinya pada awal Orde Baru, tepatnya dalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Didalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dibawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara dibawah MPR.¹³¹ Skema tersebut dapat penulis ilustrasikan sebagai berikut:

129 Lembaga Negara yang dibentuk karena UUD misalnya adalah Presiden, MPR, DPR, DPR, MA, MK, BPK, TNI, Polri, Bank Central, Komisi Penyelenggaraan Pemilu, dan Komisi Yudisial. Yang dibentuk karena UU, misalnya Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, dan sebagainya. Disamping itu, lembaga Negara dalam pengertian yang keempat ini juga mencakup pula lembaga Negara pusat dan lembaga Negara tingkat daerah. Lembaga daerah adalah lembaga Negara yang terdapat di daerah. Misalnya DPRD Kabupaten adalah Lembaga Negara yang kewenangannya diatur dan diberikan oleh UUD 1945, tetapi keberadaannya di daerah. Pada hakikatnya, DPRD Kabupaten itu adalah juga lembaga Negara, tetapi karena keberadaannya di daerah maka sebaliknya disebut sebagai lembaga daerah. Baca *Ibid*

130 Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 119-120

131 *Ibid.* Baca juga Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, *Op.Cit.* Hlm. 80



Bagan 1.1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Meskipun ketetapan tersebut telah menentukan skema kekuasaan negara, sama sekali skema tersebut tidak menyinggung istilah “lembaga tertinggi” dan “lembaga tinggi negara”. Namun begitu, melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai semakin menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut kembali mempertegas mengenai pembagian lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.¹³²

Jika melihat komposisi lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD tersebut, tampaknya perumus UUD dalam sidang BPUPK dan PPKI sangat dipengaruhi oleh lembaga-lembaga sejenis yang ada dalam sistem Kerajaan Belanda. Kecuali MPR, lembaga-lembaga negara dalam UUD dapat dibandingkan dengan lembaga-lembaga di negeri Belanda, yaitu Kepala Negara (Ratu), Kepala Pemerintahan Eksekutif (Perdana Menteri), *Staten Generaal* (parlemen), *Rakenkamen* (Pemeriksaan Keuangan), *Raad van State* (Dewan Pertimbangan Negara), dan *Hogerechtsstof* (Mahkamah Agung).¹³³

Komposisi lembaga-lembaga negara tersebut dalam sejarahnya berjalan diatas dasar pengaturan hukum yang berbeda-beda, yaitu UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS Tahun 1950. Berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan masing-masing lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Pada dasarnya, sejak awal kemerdekaan UUD 1945 telah mengatur keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun oleh

132 Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi...*, *Op.Cit.* Hlm. 80

133 Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm.5

karena ketika itu Indonesia baru merdeka, dirumuskanlah Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 oleh BPUPKI yang menyatakan bahwa sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.¹³⁴

Oleh karena UUD 1945 mengamanatkan demikian, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai pengganti PPKI yang anggotanya terdiri atas mantan anggota PPKI dan dilengkapi oleh tokoh-tokoh agar lebih mewakili rakyat. Dalam perkembangannya, kekuasaan Presiden yang sangat besar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 kemudian dicabut oleh Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945). Sebagai penggantinya, KNIP memegang kekuasaan MPR dan DPR sekaligus. Selanjutnya, untuk melaksanakan tugas sehari-hari, KNIP membentuk sebuah kelompok kerja yang disebut Badan Pekerja.¹³⁵ Perlu untuk diketahui bahwa tugas KNIP sebagaimana tercantum dalam Maklumat tersebut adalah sebagai lembaga negara dalam cabang kekuasaan legislatif dan ikut membuat atau menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara sebelum terbentuknya MPR dan DPR.¹³⁶

Pasca digantinya UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS, diatur pula lembaga negara Konstituante yang bertugas untuk membahas rancangan konstitusi. Aturan mengenai hal tersebut didasarkan atas kenyataan bahwa UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 merupakan konstitusi sementara yang perlu untuk disempurnakan apabila kondisi telah memungkinkan. Dengan kata lain, keberadaan lembaga negara Konstituante dalam konstitusi RIS diharapkan dapat menjadi lembaga yang mampu membahas rancangan konstitusi baru dan kemudian disahkan menjadi konstitusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹³⁷

Menurut Konstitusi RIS, anggota Konstituante berasal dari anggota-anggota luar biasa yang di pilih ataupun di tunjuk. Pada saat itu, Konstituante direncanakan akan bersidang dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya Konstitusi RIS (antara 27 Desember 1949-27 Desember 1950). Namun oleh karena pada 17 Agustus 1950 Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950, maka Konstituante tidak sempat untuk bersidang sebagaimana

134 Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional". Dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945...*, *Op.Cit.* Hlm. 11

135 Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Hlm.15-17, dalam *Ibid*

136 B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009. Hlm. 77

137 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 12

yang diharapkan ketika pembentukannya.¹³⁸

Meskipun Konstitusi RIS telah diganti, kelembagaan Konstituante yang bertugas membentuk UUD tetap diatur di dalam UUDS 1950. Untuk melaksanakan amanat tersebut, diselenggarakan pemilu untuk membentuk Konstituante yang berlangsung pada 15 Desember 1955. Jumlah keseluruhan anggota Konstituante sebanyak 544 orang. Dari total anggota tersebut, 514 diantaranya dipilih melalui Pemilu yang notabene merupakan perwakilan partai politik, golongan dan aliran, dan 30 orang lainnya merupakan wakil golongan minoritas yang terdiri dari keturunan Tionghoa, Indo-Eropa dan Irian Barat.¹³⁹

Berselang kurang lebih 4 (empat) tahun menjalankan tugasnya, Konstituante kemudian dibubarkan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹⁴⁰ Adapun hasil yang dicapai oleh Konstituante selama berdirinya diantaranya adalah penegasan komitmen terhadap demokrasi, HAM dan pengakuan atas masalah kekuasaan. Berkaitan dengan hal ini, Konstituante telah menyepakati Perumusan Asas-Asas Dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Demikian pula alat kelengkapan Konstituante, yaitu Panitia Persiapan Konstitusi yang telah menghasilkan dua rancangan *Mukaddimah* Undang-Undang Dasar dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar mengenai Hak-hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara.¹⁴¹

Berdasarkan Dekrit Presiden tersebut, Indonesia kembali ke UUD 1945. MPR berdasarkan UUD 1945 pertama kalinya dibentuk ada tahun 1959 berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dengan sebutan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara). Anggota MPRS ketika itu sebanyak 600 orang yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.¹⁴²

Dalam perkembangannya, kelembagaan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan (pada 1999-2002) merupakan pemegang kedaulatan rakyat. Hal tersebut membuat MPR menjadi lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga-lembaga negara lainnya.

Mengingat anggota MPRS yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan diangkat melalui “pintu” Presiden, tidak sulit bagi Presiden untuk mengarahkan lembaga tertinggi negara ini sesuai kepentingannya. Tidak

138 B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 159-161

139 *Ibid.* Hlm. 34

140 Pembubaran Konstituante terjadi sebelum lembaga ini mengesahkan Undang-Undang Dasar

141 Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan...*, *Ibid.* Hlm. 554-568

142 Bintan. R.Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992. Hlm. 11-12 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 13

heran maka dalam sejarahnya, sejak berdiri pada 1959 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno, MPRS dipakai lebih banyak untuk kepentingan memperkuat Soekarno, puncaknya adalah ketika MPR mengambil putusan yang berisi pernyataan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.¹⁴³ Putusan ini sesungguhnya telah melanggar Pasal UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama kurun waktu tertentu, yakni lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk masa jabatan yang sama, yakni lima tahun.

Seiring berjalannya waktu, pergantian Orde Lama ke Orde Baru membawa perubahan radikal di tubuh MPRS. Para anggota MPRS dari kalangan PKI dan simpatisannya diganti dengan Golongan Karya ABRI dan Non ABRI. MPRS menjadi alat negara konstitusional yang utama bagi Soeharto untuk memperkuat kekuasaan Orde Baru di bawah kepemimpinannya. Preesiden Soeharto menjadi Presiden untuk pertama kalinya setelah diangkat oleh MPRS pada 1968. Pada awal Orde Baru sampai dengan Pemilu pertama kalinya pada 1971, MPRS sangat dinamis. Hal ini dibuktikan dengan dilaksanakannya persidangan oleh MPRS selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, yaitu 1966, 1967, dan 1968. Sidang-sidang tersebut menghasilkan berbagai ketetapan sebagai bentuk konsolidasi kekuasaan Orde Baru sekaligus memperkuat kekuasaan Soeharto.¹⁴⁴

Setelah melalui dinamika yang demikian tinggi pada awal Orde Baru, perkembangan MPR selanjutnya menjadi “tenang” setelah terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971, pemilu pertama pada era Orde Baru. Komposisi keanggotaannya tetap seperti MPRS, yakni anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Berkenaan dengan keanggotaan MPR, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan utusan golongan adalah:¹⁴⁵

- 1) Golongan politik yang dipilih dalam pemilihan umum;
- 2) Golongan bukan karya ABRI. Jika diperhatikan, kelompok ini sama dengan apa yang dimaksud dengan golongan fungsional dari kelompok yang bukan ABRI umpamanya, wartawan, cendikiawan, alim ulama, dan sebagainya;
- 3) Golongan karya ABRI.

Adapun wewenang MPR menurut UUD 1945 adalah menetapkan UUD

143 Lihat Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

144 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 14

145 Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 121

dan GBHN (Pasal 3); memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2)); dan mengubah UUD (Pasal 37)

Sejak 1971 sampai dengan 1997 MPR bersidang secara rutin dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali yang disebut dengan istilah sidang umum. Dalam sidang-sidang tersebut, MPR mengeluarkan berbagai ketetapan yang kemudian menjadi garis-garis besar daripada haluan negara dan mengeluarkan ketetapan berisi pengangkatan Soeharto sebagai Presiden.¹⁴⁶ Tidak berbeda halnya dengan MPR pada masa Orde Lama, MPR pada Orde Baru juga digunakan oleh Presiden Soeharto untuk memperkuat sekaligus mempertahankan kekuasaannya.

e. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Pada awal berlakunya UUD 1945, fungsi DPR dijalankan sesuai dengan Pasal IV Aturan Peraluan UUD 1945. Hingga berakhirnya masa berlakunya UUD 1945 dan diganti dengan Konstitusi RIS, lembaga negara DPR belum terbentuk.¹⁴⁷

Pada masa RIS, terbentuklah kemudian DPR Sementara (DPRS) yang menjadi aktor dominan dalam perpolitikan nasional. Berdasarkan Konstitusi RIS, keanggotaan DPRS berjumlah 146 orang yang dipilih oleh negara-negara bagian dan dilengkapi dengan golongan-golongan minoritas Tionghoa, Arab dan Eropa.¹⁴⁸ Selanjutnya sebagai hasil Pemilu 1955, terbentuklah DPR yang mengacu pada UUDS 1950. Setelah Indonesia kembali ke UUD 1945, berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1969, DPR sebagaimana yang telah terbentuk tetap bekerja sementara belum tersusun DPR berdasarkan UUD 1945. Dalam perkembangannya, Presiden Soekarno melakukan pembaharuan susunan DPR tersebut dan mengubah namanya menjadi DPR Gotong Royong (DPRGR). Kondisi ini berlangsung terus hingga berganti pemerintahan Orde Baru.¹⁴⁹

Sejak Orde Baru menyelenggarakan pemilu secara rutin per lima tahun, DPR terbentuk sebagai hasil pemilu dengan dominasi berada di tangan Golongan Karya (Golkar). Hanya ada dua partai politik dan Golkar yang mengikuti pemilu sehingga hanya wakil dari dua partai dan Golkar itu saja yang menjadi anggota DPR ditambah paa anggota dari Fraksi ABRI (ketika era reformasi berganti nama menjadi Fraksi TNI/Polri) yang duduk di lembaga legislatif berdasarkan pengangkatan Presiden.¹⁵⁰

146 *Ibid*

147 *Ibid*. Hlm. 15

148 *Ibid*. Baca juga Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 11

149 *Ibid*

150 *Ibid*. Baca Juga Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, *Op.Cit.* Hlm. 123 dikatakan bahwa Pasal 19

f. Presiden

Dalam sejarahnya, UUD 1945 yang disahkan setelah Indonesia merdeka mengatur bahwa sistem pemerintahan yang dipraktikkan oleh negara Indonesia adalah sistem presidensial. Namun dalam usia ngara yang masih sangat belia, sistem tersebut kemudian berganti menjadi sistem parlementer. Hal ini ditandai dengan terbitnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang berisi pengumuman nama-nama menteri baru dalam kabinet yang baru. Di dalam maklumat tersebut, disebutkan bahwa para menteri tidak lagi berada di bawah pimpinan Presiden, melainkan merupakan suatu dewan yang diketuai oleh Perdana Menteri yaitu Sutan Syahrir.¹⁵¹

Dipilihnya sistem parlementer menjadi sistem pemerintahan yang dipraktikkan Indonesia kemudian terformalkan setelah digantinya UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS. Demikian pula ketika UUDS 1945 menggantikan Konstitusi RIS. Penerapan sistem parlementer ini baru berakhir setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengembalikan UUD 1945 sebagai konstitusi negara.¹⁵²

Berkenaan dengan hal tersebut, Presiden menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Dalam sejarahnya, pada saat awal Indonesia Merdeka, amanat Pasal 6 ayat (2) tersebut belum mampu untuk dilaksanakan. Hal ini dikarenakan MPR ketika itu belum dibentuk. Untuk itu, PPKI memilih Soekarno dan Mohammad Hatta masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dimungkinkan karena diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI”.¹⁵³ Namun setelah itu, amanat Pasal 6 ayat (2) dapat terus dilaksanakan hingga dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945.

Dalam hal kekuasaan Presiden, berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan kekuasaan Presiden dapat dibagi kedalam tiga hal, *pertama* kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif, artinya Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD dan menerapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya; *kedua*, kekuasaan Presiden dalam bidang legislasi, artinya Presiden merupakan partner DPR dalam tugas-tugas legislatif; *ketiga*, kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara,

UUD 1945 mengamanatkan keanggotaan DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum dan dengan penunjukan/pengangkatan. Anggota DPR yang diangkat tersebut terdiri dari Golkar ABRI dan Golkar Non ABRI.

151 Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996. Hlm. 52

152 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 16

153 Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 122

artinya Presiden memegang kekuasaan tertinggi terhadap TNI.¹⁵⁴

g. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) untuk pertama kalinya terbentuk pada 25 September 1945, tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan dikumandangkan. Pada saat itu, jumlah anggotanya hanya 11 (sebelas) orang dan diketuai oleh Margono Djojohadikusumo. DPA pada prinsipnya merupakan lembaga negara penasehat Presiden yang dipengaruhi oleh contoh adanya lembaga *Raad van State* di negeri Belanda ataupun *Raad van Nederlandsch* di Hindia Belanda yang telah ada jauh sebelumnya.¹⁵⁵

Selama periode revolusi fisik sampai dengan 1949, tidak banyak yang dapat dinilai mengenai keberadaan DPA. Terlebih pada saat dibawah Konstitusi RIS dan UUDS 1950, tidak dikenal adanya lembaga DPA. Setelah Indonesia kembali ke UUD 1945, keberadaan DPA muncul kembali dalam wujud Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) yang dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959. Saat itu, DPAS diketuai oleh Presiden Soekarno.¹⁵⁶

Setelah Orde Baru, pengaturan mengenai DPA lebih lengkap dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1967 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1978. Di dalam UU tersebut dijelaskan bahwa susunan anggota DPA terdiri atas: tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh karya, tokoh daerah dan tokoh nasional. Didalam UU tersebut, dijelaskan pula bahwa anggota DPA tidak boleh dirangkap oleh: Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Ketua/Hakim Agung, Ketua/Anggota dan Pemeriksa Keuangan, anggota DPR, pimpinan MPR, dan jabatan lain yang tidak mungkin dirangkap menuntut peraturan perundang-undangan.¹⁵⁷

h. Mahkamah Agung (MA)

Pada awal berdirinya MA, lembaga kekuasaan kehakiman ini masih bergabung dengan Kejaksaan Agung. Kedua lembaga berada dibawah satu departemen, yaitu Departemen Kehakiman. Ketika itu namanya adalah Kehakiman Agung pada Mahkamah Agung. Baru pada 197 ditetapkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 yang di dalam Pasal 50 menyatakan bahwa MA ialah pengadilan federal tertinggi dan pengadilan-pengadilan federal yang lain

154 *Ibid.* Hlm. 122-123

155 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 17

156 *Ibid.* Hlm. 18

157 Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 124

dapat diadakan dengan undang-undang federal.¹⁵⁸

Ketika Indonesia tergabung ke dalam RIS, sebagaimana lazimnya dalam suatu negara yang berbentuk federasi atau serikat, didalam negara RIS didirikan dua macam pengadilan, yaitu pengadilan dari masing-masing negara bagian di satu pihak dan pengadilan dari federasi yang berkuasa di semua negara-negara bagian di pihak lain. Untuk seluruh wilayah Republik Indonesia Serikat, ada satu MA RIS sebagai pengadilan tertinggi, sedang lain badan-badan pengadilan menjadi urusan masing-masing negara bagian.¹⁵⁹

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kekuasaan kehakiman kehilangan independensinya dengan duduknya Ketua MA sebagai menteri dalam kabinet. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 dicantumkan adanya rumusan “campur tangan Presiden dalam Pengadilan”. Demikian pula ketika terbentuk Kabinet 100 Menteri, MA menjadi tidak sebagai kekuasaan yang independen mengingat Ketua MA dijadikan menteri koordinator.¹⁶⁰

Setelah runtuhnya Orde Lama dan diganti dengan pemerintahan Orde Baru, kedudukan MA sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka kembali dipulihkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman *jo* Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Dalam Pasal 10 ayat (2) undang-undang tersebut disebutkan bahwa MA adalah Pengadilan Negara Tertinggi dalam arti MA sebagai badan pengadilan kasasi (terakhir) bagi putusan-putusan yang berasal dari pengadilan-pengadilan lain, yaitu meliputi keempat lingkungan peradilan (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara).¹⁶¹

i. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dalam sejarahnya, keberadaan lembaga negara di bidang pemeriksaan keuangan negara sudah dianggap penting oleh para perumus UUD dalam sidang-sidang BPUPKI. Hal tersebut membuat perumus undang-undang menyepakati untuk diadakannya suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang kemudian dirumuskan dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, diterbitkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM, tertanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksaan Keuangan, pada 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di Kota Magelang. Pada waktu itu BPK hanya mempunyai 9 orang pegawai

158 Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 5

159 *Ibid*

160 *Ibid*

161 *Ibid*

dan sebagai Ketua BPK pertama R.Soerasno.¹⁶²

Dalam perkembangannya, pada 6 November 1948 keberadaan BPK yang semula ada di Magelang kemudian dipindahkan. Namun begitu, negara bagian yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai BPK sesuai dengan UUD 1945. Lebih lanjut, sejak Indonesia menjadi RIS dibentuklah Dewan Pengawas Keuangan yang berkedudukan di Bogor yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS. Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak 1 Oktober 1950 kemudian digabung dengan BPK berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor.¹⁶³

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1950, Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi BPK berdasarkan UUD 1945. Meskipun BPK berubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan Konstitusi RIS, dan berubah lagi menjadi Dewan Pengawas Keuangan RI berdasarkan UUDS 1950, kemudian kembali menjadi BPK berdasarkan UUD 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR peninggalan Hindia Belanda.¹⁶⁴

j. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD Tahun 1945

Pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, tidak ditemukan sama sekali ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara”. Hal tersebut memuat tidak sedikit ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklarifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen adalah Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan MK adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.¹⁶⁵

Dalam Peraturan MK No.08/PMK/2006, dijelaskan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

162 <http://www.bpk.ri.go.id>

163 *Ibid*

164 *Ibid*

165 Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan...*, *Op.Cit.* Hlm. 34-35 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 81

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintah Daerah (Pemda);
- g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga negara menurut PMK 8/2006 adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintah Daerah (Pemda); dan Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Namun menarik untuk disimak pendapat MK dalam Putusan MK RI mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa:¹⁶⁶

“...di samping lembaga-lembaga negara yang seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan perimbangan presiden, dan sebagainya”.

Selain petunjuk dari UUD 1945 tersebut, Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara hasil amandemen UUD 1945 yang dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. *Pertama*, dalam bidang perundang-undangan; *kedua*, berkaitan dengan pengawasan; dan *ketiga* berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.¹⁶⁷

166 Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945

167 Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 36 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, *Op.Cit.* Hlm. 81

Berkaitan dengan sebagaimana dikatakan oleh Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada 7 (tujuh) institusi, yaitu (1) Presiden dan Wakil Presiden sebagai suatu kesatuan institusi kepresidenan; (2) DPR; (3) DPD; (4) MPR; (5) MK; (6) MA; dan (7) BPK. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini.¹⁶⁸

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie kemudian membedakan lembaga negara kedalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu¹⁶⁹:

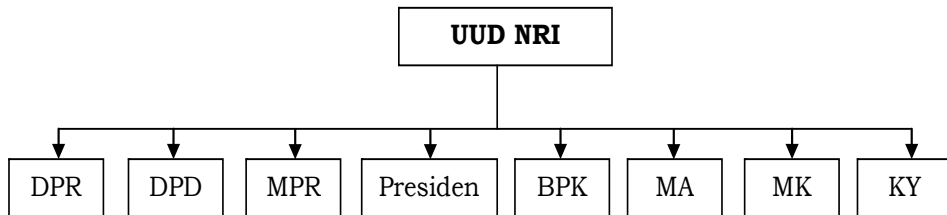
1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkatan konstitusi ini adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawasan Keuangan (BPK).
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Dalam hal pemberian kewenangan, lembaga pada tingkat kedua ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Sebagai contoh adalah Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya.
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkat ketiga ini mengandung arti bahwa pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan

168 Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara.... Op.Cit.* Hlm 42

169 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Transisi demokrasi..., Op.Cit.* Hlm.89-91

lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Artinya, atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.

Berikut adalah posisi masing-masing lembaga negara sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie.



Bagan 1.2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Lebih lanjut, berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan masing-masing lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 setelah perubahan UUD 1945:

a). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sesuai perubahan keempat UUD NRI 1945 yang disahkan MPR pada 10 Agustus 2002, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, kini menjadi anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.¹⁷⁰

Perubahan UUD NRI 1945 yang mengadopsi sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and ballances*) antar cabang kekuasaan negara, mengakibatkan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama, yang membedakan adalah fungsi dan tugasnya. Dengan demikian kedudukan MPR pun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Seiring perubahan konstitusi yang mengatur bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

170 Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op. Cit.* Hlm. 23

dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan normal.¹⁷¹

b). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan UUD NRI 1945 membawa pergeseran kekuasaan Presiden yang semula memiliki kewenangan membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5 berubah menjadi Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang dan DPR lah yang kemudian memiliki wewenang dalam membentuk undang-undang.¹⁷² Perubahan ini membuat kembalinya fitrah DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang melalui pengesahan Pasal 20 ayat (1).¹⁷³ Dengan demikian, secara umum dapat dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budget.

c). Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD merupakan salah satu lembaga yang hadir melalui hasil dari perubahan ketiga UUD NRI 1945. Dengan kehadiran DPD tersebut, maka dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. Apabila DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, maka DPD merupakan lembaga penyalur keberagaman aspirasi daerah/wilayah. Itulah sebab kenapa keberadaan lembaga DPD dapat disebut mengakomodir prinsip perwakilan daerah.¹⁷⁴

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan jumlahnya dari setiap provinsi sama, serta jumlah seluruh anggota DPR tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD memiliki fungsi: (i) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberi pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; dan (ii) pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu.¹⁷⁵ Sementara tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPD selain diatur dalam Pasal 22D juga meliputi dalam hal menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya (Pasal 22E ayat (2)). Kemudian dalam Pasal 22F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

171 *Ibid*

172 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm. 104

173 Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 24

174 Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2005. Hlm.179-180. Dalam Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 26

175 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm. 117

d). **Presiden**

Hasil perubahan UUD NRI 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945. Sebelum dilakukannya perubahan, bunyi daripada Pasal 7 tersebut adalah “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Namun setelah dilakukannya perubahan, bunyi pasal tersebut menjadi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perubahan pasal tersebut mengandung arti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya boleh menjabat maksimal dua kali dalam masa jabatannya, setelah itu tidak diperkenankan lagi untuk kemudian duduk di jabatan yang sama.

Selain itu, perubahan UUD NRI 1945 juga telah merubah kedudukan dan kewenangan Presiden yang semula kuat dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan (*executive heavy*) menjadi lebih seimbang dengan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara lain.¹⁷⁶ Perubahan ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari kehendak MPR untuk membangun sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and balances system*) antar cabang kekuasaan negara yang hanya dapat berjalan efektif apabila antar cabang kekuasaan negara mempunyai kedudukan sejajar dan kewenangan yang dapat saling diimbangi dan dikontrol.

e). **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Cikal bakal ide pembentukan BPK berasal dari *Raad Van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintahan.¹⁷⁷ Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Karena itu, kedudukan BPK ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil keuangan yang dilakukan oleh BPK harus dilaporkan dan disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.¹⁷⁸

Sebelum dilakukan perubahan UUD NRI, kelembagaan BPK diatur

176 Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 26

177 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm.142-143

178 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH UII, Jakarta, 2004. Dalam *Ibid.*

dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal keuangan. Namun setelah dilakukannya perubahan, kelembagaan BPK kemudian diatur secara tersendiri dalam Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Namun demikian, haruslah diketahui bahwa keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia hanyalah bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR dibidang pengawasan terhadap knerja pemerintah.¹⁷⁹

f). Mahkamah Agung (MA)

MA merupakan sebuah lembaga negara yang kewenangannya disebut secara tegas didalam UUD NRI 1945. Pasal 24A ayat (1) menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadil pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Jika dilihat sejarahnya, diletakkannya kebijakan yudisial maupun organisasi, admnistrasi dan finansial teknis di bawah satu atap oleh MA semata untuk menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang "*independen*" dan "*impartial*".¹⁸⁰

g). Mahkamah Konstitusi (MK)

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, dikatakan bahwa MK merupakan lembaga negara yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, MK juga memiliki kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Dalam sejarahnya, ketika BPUPKI membahas rancangan UUD, Muhammad Yamin telah mengusulkan agar Balai Agung (Mahkamah Agung) diberikan kewenangan untuk "membanding" undang-undang. Namun usulan ini disanggah oleh Soepomo dan akhirnya tidak dibahas lebih lanjut dan tidak menjadi materi UUD 1945 hasil kerja BPUPKI. Selanjutnya, pada saat Konstituante membahas rancangan UUD baru, muncul kembali gagasan agar pengujian undang-undang diberikan kepada MA. Namun hal tersebut juga tidak terealisasikan oleh karena Konstituante dibubarkan sebelum

179 *Ibid*

180 *Ibid*. Hlm.130

lembaga tersebut menyelesaikan tugasnya.¹⁸¹

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR, muncul gagasan pembentukan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di samping MA. Akhirnya setelah melalui pembahasan mendalam, disepakatilah rumusan mengenai MK dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Tahunan MPR 2001 yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁸²

h). Komisi Yudisial (KY)

Dibentuknya KY sebagai sebuah lembaga negara dalam ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan sebagai perkembangan monumental yang terjadi ketika itu. Hal ini dikarenakan bahwa gagasan pentingnya pengawasan dilakukan oleh lembaga eksternal terhadap hakim telah muncul sejak lama sebelum dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI 1945.¹⁸³

Jimly Asshiddiqie¹⁸⁴ berpendapat bahwa maksud dibentuknya KY dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.¹⁸⁵ Pasal 24B UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa KY berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Pada teori Lembg Negara ini, perkembangan kelembagan MPR menjadi penting untuk diperhatikan dalam rangka ini agar nanti kita dapat benar-benar dapat memposisikan kelembagaan MPR sesuai pada tempatnya.

181 Sekretariat Jenderal Keaniteraan MK, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Keaniteraan MK, 2009. Hlm 4

182 *Ibid.* Hlm. 4-5

183 Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm.32

184 Jimly Asshiddiqie, "Kata Pengantar" dalam buku A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial.Op.Cit.* Hlm. Xiii-Xiv. Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm.153

185 *Ibid*

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Asas Kenusantaraan

Asas kenusantaraan menyatakan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸⁶ Begitu juga dengan rancangan undang-undang yang akan menjadi UU MPR yang harus dibentuk dengan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Asas Kebangsaan

Asas ini bicara tentang bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸⁷ Tidak terkecuali pada rancangan Undang-undang yang akan kita bentuk, yaitu Rancangan Undang-undang Tentang MPR. Kedepannya, pembentukan rancangan Undang-undang tersebut harus tetap memerhatikan asas ini karena kebutuhan bangsa Indonesia yang majemuk yang kemudian tetap terjaganya prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸⁸ Tidak terkecuali pada rancangan Undang-undang yang akan kita bentuk, yaitu Rancangan Undang-undang Tentang MPR.

3. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹⁸⁹ Kedepannya, pembentukan rancangan Undang-undang tersebut harus tetap memerhatikan asas ini karena merupakan pencerminan dari bangsa Indonesia yang terdapat banyak sekali keberagaman. Rancangan Undang-undang tersebut harus menjadi wadah bagi keberagaman yang menyatukan dan bukan yang memecah belah.

¹⁸⁶ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁷ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.¹⁹⁰Kedepannya, rancangan Undang-undang tentang MPR tersebut harus mengedepankan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Tidak dibenarkan terdapat diskriminasi terhadap bangsa Indonesia terlepas dari berbagai latar belakangnya.

5. Asas Kepastian Hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat materi-materi yang bersifat multitafsir. Harus terdapat kepastian didalamnya mengenai hukum tersebut. Kedepannya, rancangan Undang-undang tentang MPR harus terdapat kepastian hukum didalamnya sehingga tidak terjadi kesalahan akibat ketidakjelasan materi muatan yang akhirnya terjadi perselisihan akibat banyaknya penafsiran mengenai rancangan Undang-undang tersebut.

6. Asas Akuntabilitas

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memiliki kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga dapat terlaksana secara efektif.Kedepannya Rancangan Undang-Undang tentang MPR harus terdapat akuntabilitas di dalamnya sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Kesejahteraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus saling berdampingan untuk kepentingan seluruh rakyat yaitu untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum.Kedepannya Rancangan Undang-Undang tentang MPR ini harus mengedepankan asas kesejahteraan di dalamnya sehingga dapat mewujudkan lembaga permusyawaratan yang dapat menjadi rumah rakyat yang benar-benar menyelenggarakan kesejahteraan.

C. Praktik Empiris

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

¹⁹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

aspirasi rakyat dan daerah. Susunan, kedudukan, dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dibahas pada tanggal 18 Agustus 1945 pada sidang pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Konstruksi ketatanegaraan pada saat itu, pengaturan mengenai kelembagaan MPR ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam kedudukannya sebagai lembaga yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR adalah lembaga tertinggi dan dengan wewenangnya MPR dapat membuat aturan yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara lainnya yang dituangkan dalam Ketetapan MPR, sebagai salah satu produk dari MPR.

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:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- d. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- e. 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 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, 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.

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.

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 17 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), pengaturan MPR selalu dipaketkan dengan pengaturan DPR dan DPRD (serta DPD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945).

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.

Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan oleh Badan Pengkajian MPD dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, yaitu tahun 2014,¹⁹¹ 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:

- a. Tugas dan wewenang MPR membuat Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur. Ini berkembang terkait dengan gagasan dihidupkannya kembali haluan negara.
- b. 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.
- c. 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.
- d. Adanya tugas MPR untuk melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya.
- e. 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.

191 Tor Constitutional Drafting MPR RI Tahun 2018

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Ketetapan 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 Tahun 2002

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan adanya perubahan Kedua, Perubahan Ketiga , dan Perubahan Keempat Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan Negara yang berlaku di Negara Republik Indonesia.¹⁹² Perubahan tersebut mempengaruhi aturan–aturan yang berlaku menurut Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Maka berdasarkan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI tersebut MPR RI mengeluarkan putusan pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut ditetapkan Ketetapan MPR RI tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2003.¹⁹³ Adapun beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tercantum pada Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing–masing terdapat pada Pasal 2, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuk pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 tercantum pada Pasal 3, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang–undang tercantum pada Pasal 4, Ketetapan MPR RI tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya

192 Lihat konsideran Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan materi dan status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

193 *Ibid*

Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004 tercantum pada Pasal 5, Ketetapan MPRS dan MPR RI yang disebutkan dibawah ini merupakan Ketetapan MPTR dan Ketetapan MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindak lanjut , baik karena bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah dilaksanakan.

B. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi lahir sejalan dengan prinsip ketatanegaraan Indonesia yang merupakan Negara hukum dan menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan Negara yang tertib, bersih, makmur dan berkeadilan. Undang-Undang ini memberikan payung hukum bagi Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga negara yang berfungsi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintah Negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.¹⁹⁴ Keberadaan MK yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain merupakan langkah nyata untuk saling mengoreksi kinerja antar lembaga Negara dan menjalankan prinsip checks and balances yang menempatkan semua lembaga negara dalam posisi yang setara agar tercapai keseimbangan dalam penyelenggaraan Negara.¹⁹⁵

Pada prinsipnya Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan pasal 24 C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-Undang MK , disebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan hasil pemilu;
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

194 Lihat konsideran dan penjelasa umum UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

195 *Ibid*

diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana baerat lainnya, atau perbuatan trcela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presidaen da/atau wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut , pada ayat (2) menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Berkaitan dengan pearkara pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, dalam Pasal 5 UU No 24 Tahun 2003 tentang MK menegaskan ada 3 jenis putusan yang dapat dijatuhkan, yaitu :

- a. Permohonan tidak dapat dikabulkan dalam hal MK berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU MK, amar putusan menyatakan permohonan tiak dapat diterima.¹⁹⁶
- b. Contohnya pada putusan perkara Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan social Tenaga Kerja terhadap UUD NRI 1945.
- c. Permohonan ditolak
- d. Dalam hal ini yang dimaksud tiak bertentangan dengan UUD NRI 1945 ,baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan , maka amar putusan menyatakan permohonan ditolak.¹⁹⁷ Contohnya putusan perkara No 20/PUU-VI/2008 perihal pengujian Undang–Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap UUD NRI 1945.
- e. Permohonan dikabulkan

Dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.¹⁹⁸

C. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Lahirnya UU No 8 Tahun 2011 tentang perubahan Atas UU No 24 Tahun 2003 tentang MK dilator belakang karena di UU sebelumnya terdapat bebrapa ketentuan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.¹⁹⁹ Beberapa pokok materi penting dalam

196 Pasal 56 ayat (1) UU No 24 Tahun 2003 tentang MK

197 Pasal 56 ayat (5) UU No 24 Tahun 2003 tentang MK

198 Pasal 56 ayat (2) UU No 24 Tahun 2003 tentang MK

199 Lihat konsideran UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

perubahan Undang–Undang No 24 Tahun 2003 tentang MK antara lain susunan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, pengawasan hakim konstitusi, masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi searta kode Etik dan/atau pedoman Pelaku Hakim Konstitusi.

Setelah perubahan ini dilakukan kembali perubahan kedua Terhadap Undang–Undang MK, yaitu undang–undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU No 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 24 Tahun 2003 tentang MK menjadi UU yang kemudian dibatalkan oleh MK karena dinilai peraturan pemerintah yang dikeluarkan Presiden Susilo Bambang Yudoyono tersebut tidak memenuhi unsure kegentingan yang memaksa seperti yang disyaratkan UUD NRI 1945.

D. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Umum (SPPN)

Undang–Undang ini lahir dilatar belakangi oleh cita–cita Nasional Bangsa Indonesia menuju cita–cita berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintahan Negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Selanjutnya berkenaan dengan hal tersebut, bangsa Indonesia memiliki tugas pokok menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Maka untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan dengan efektif, efisien dan berdasarkan maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional. Undang–Undang ini disusun untuk mewujudkan hal tersebut melalui perencanaan Pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan Negara.²⁰⁰

Adapun hal pokok yang diatur dalam Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional terkait hal tersebut UUD NRI 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, juga berpengaruh terhadap pengelolaan pembangunan yaitu:

- a. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)
- b. Ditiadakanya Garis–Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintah dalam Negara Kesatuan Republik

200 Lihat konsideran UU No 25 Tahun 2004 Tentang SPPN

Indonesia GBHN yang ditetapkan oleh MPR RI berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini.

Ketetapan ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan lima tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran DPR RI, yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.²⁰¹

Berkenaan dengan hal tersebut ketika GBHN yang latar belakang pembentukannya sesuai dengan kebutuhan rakyat dan merupakan cerminan kehendak rakyat, dibuat oleh wakil rakyat, yang mana hampir 13 tahun diberlakukan, ketika ini tidak lagi dijadikan sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan.²⁰² Maka lambat laun hal ini akan membuat Negara Republik Indonesia mengalami gejolak demokrasi, karena hakekatnya MPR merupakan lembaga yang menjadi rumah rakyat yang akan menjadi tempat berkumpulnya seluruh rakyat Indonesia dalam menyampaikan seluruh aspirasinya, kini tidak lagi dapat melaksanakan kewenangannya dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman presiden untuk menyusun rencana pembangunan Nasional. Perlunya pengkajian ulang terhadap penyusunan rencana pembangunan nasional sebagai pedoman pengelolaan pembangunan, merupakan Hal yang sangat penting dalam menjamin tercapainya pembangunan yang efektif, efisien dan bersasaran melalui perencanaan pembangunan nasional yang difasilitasi oleh MPR yang melibatkan seluruh lembaga Negara dalam pertimbangan penyusunannya dan dijadikan sebagai pedoman presiden dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sehingga dengan demikian MPR pun tidak mengalami penurunan ataupun kelumpuhan sebagai rumah rakyat, sehingga dapat menghindari gejolak demokrasi di Indonesia .

E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari tujuh belas ribuan pulau, beraneka suku bangsa dan adat istiadat namun satu tujuan dan satu cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk melaksanakan dan mecapai satu tujuan dan satu cita-cita tersebut diperlukan suatu rencana yang dapat merumuskan secara lebih konkret mengenai pencapaian dari tujuan bernegara tersebut. Tujuan dari bernegara

201 Lihat penjelasan umum UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN

202 *Ibid*

sebagaimana diatur dalam Pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiba dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sejarah telah membuktikan bahwa bangsa Indonesia telah mengisi kemerdekaan dengan berbagai pembangunan secara menyeluruh sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Berbagai pengalaman berharga diperoleh selama mengisi kemerdekaan tersebut dan menjadi pelajaran berharga untuk melangkah menuju masa depan yang lebih baik.²⁰³ Untuk mewujudkan cita–cita tersebut maka di bentuklah Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP ini. Berkaitan dengan hal tersebut dengan adanya perubahan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembagunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, namun demikian Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁰⁴ Maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan diperlukan rencana pembangunan jangka panjang nasional, sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang–Undang Dasar Nomor 25 Tahun 2001⁴ tentang system perencanaan pembangunan nasional, bahwa rencana pembangunan jangka panjang nasional ditetapkan dengan Undang–Undang.²⁰⁵ Maka berdasarkan pertimbangan tersebut dibentuklah Rencana Pembagunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025 yang merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejalan dengan Undang–undang Nomor 25 Tahun 200⁴ tentang system perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.²⁰⁶ RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Nasional adapun materi pokok yang terkandung dalam RPJP Nasional 2005-2025 terdiri dari 5 bab dan 9 Pasal yang mengatur mengenai pengertian–pengertian, muatan RPJP Nasional dan RPJP Daerah, dan ruang untuk melakukan penyesuaian terhadap RPJM Nasional dan RPJP Daerah yang telah ada dengan berlakunya Undang–Undang tentang RPJP Nasional 2005–2025 serta Lampiran yang merupakan satu–kesatuan yang

203 Lihat penjelasan Umum UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJP

204 Lihat konsideran UU No 17 Tahun 2007 tantang RPJP

205 Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan nasional (SPPN)

206 Lihat penjelasan umum UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJP

tak terpisahkan dari Undang–Undang tentang RPJP Nasional 2005-2025 yang berisi Visi, Misi, dan Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

Perlunya pengkajian ulang terhadap penyusunan rencana pembangunan nasional sebagai pedoman pengelolaan pembangunan , merupakan Hal yang sangat penting dalam menjamin tercapainya pembangunan yang efektif, efisien dan bersasaran. Melalui perencanaan pembangunan nasional yang difasilitasi oleh MPR yang melibatkan seluruh lembaga Negara dalam pertimbangan penyusunannya dan dijadikan sebagai pedoman presiden dalam pelaksanaan pembangunan nasional karena MPR adalah lembaga yang menjadi rumah rakyat yang sejatinya adalah tempat berkumpul seluruh rakyat Indonesia melalui seluruh aspirasinya. Berkenaan dengan hal tersebut ketika GBHN yang latar belakang pembentukannya sesuai dengan kebutuhan rakyat dan merupakan cerminan kehendak rakyat, dibuat oleh wakil rakyat , yang mana hampir 13 tahun diberlakukan, ketika kini tidak lagi dijadikan sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan. Maka lambat laun hal ini akan membuat Negara Republik Indonesia mengalami gejolak demokrasi dan penurunan kepercayaan dari masyarakatnya sendiri.

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

UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang salah satu prinsip pentingnya adalah melaksanakan pembentukan peraturan perundang–undangan yang terencana , terpadu, dan berkelanjutan dalam system hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.²⁰⁷ Maka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang–undangan yang baik perlu dibuat peraturan perundang–undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang–undangan.

Undang–undang ini lahir untuk mewujudkan hal tersebut sekaligus sebagai penyempurna UU sebelumnya yaitu UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang –undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang–undangan yang baik sehingga perlu diganti.²⁰⁸ Adapun kelemahan-kelemahan dalam UU No 10 Tahun 2004 yaitu antara lain :

- a. Materi dari Undang–Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

207 Lihat konsideran UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang–undangan

208 Lihat penjelasan umum UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan

- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten ;
- c. Terdapat materi baru yang diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang–undangan ; dan
- d. Peanguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurna terhadap UU sebelumnya , terdapat materi hukum muatan baru yang ditambahkan dalam UU ini, yaitu antara lain:

- a. Penambahan ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang–undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang–Undang yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga perencanaan peraturan perundang–undnagan lainnya;
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang–undanag tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang–undang;
- d. Pengaturan naskah akademik sebagai salah satu persyaratan dalam penyusunan RUU atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/ kota;
- e. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancangan peraturan perundang–undangan , peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang–undangan dan
- f. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lempiran I UU ini.

Secara umum UU ini memuat materi–materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut : asas pembentukan ; peraturan perundang–undangan ; hierarki; dan materi muatan peraturan perundang–undangan; perencanaan peraturan perundang–undangan; penyusunan peraturan perundang–undangan; teknik penyusunan peraturan perundang–undangan; pembahasan dan pengesahan ranagan undang–undang; pembahsan dan penetapan rancagan penetapan daerah provinsi dan ranangan peraturan daerah kabupaten/kota; pengundangan peraturan perundang–undangan penyebarluasan ; partisipasi masyarakat dalam pembentukan kepres dan lembaga Negara serta pemerintah lainnya.²⁰⁹ Dalam UU ini juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan pertaturan perundang–undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam lampiran II, yang dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang–undangan , termasuk peraturan perundang–undangan di daerah.²¹⁰

209 Lihat konsideran UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang - undangan
210 Lampiran ke II UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang - undangan

G. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.²¹¹ Untuk mewujudkan kedaulatan berdasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan /Perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal.²¹² Maka perlu dilakukan penataan system lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang –Undang ini lahir untuk mewujudkan hal tersebut karena nyatanya Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti.²¹³

Sejalan dengan pemikiran diatas UU ini memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas MPR, DPR, DPD dan DPRD seperti mekanisme pembentukan UU dan penguatan fungsi aspirasi, penguatan peran komisi sebagai ujung tombak pelaksanaan tiga fungsi dewanyang bermitra dengan pemerintah, serta pentingnya penguatan sistem pendukung, baik sekretariat jenderal maupun Badan Keahlian DPR.²¹⁴ Hal pokok yang diatur dalam Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR; Wewenang dan Tugas; Keanggotaan; Hak dan Kewajiban Anggota ; Fraksi dan Kelompok Anggota MPR; Alat Kelengkapan; Pelaksanaan Wewenang dan Tugas; Pelaksanaan Hak Anggota; Prsidangandan Pengambilan Keputusan; Penggantian Antar Waktu. Dalam Undang–Undang ini terdapat beberapa hal yang telah ditata kembali, melalui pergantian UU No 27 Tahun 2009 yang didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% dari substansi UU No 27 Tahun 2009, terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan, seperti dalam pembentukan UU berdasar UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang –Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang meambatalkan beberapa ketentuan yang

211 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

212 Penjelasan Umum UU No 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3

213 Lihat penjelasan umum UU No 17 Tahun 2009 tentang MD3

214 Lihat Konsideran UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3

mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan UU. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-XI/2013 tentang pengujian terhadap UU No 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.²¹⁵

H. Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dilatarbelakangi karena di Undang-Undang sebelumnya masih terdapat beberapa ketentuan dalam UU MD3 yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem pemerintahan presidensial, sehingga perlu untuk melakukan penyempurnaan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.²¹⁶ Beberapa pokok materi penting yang disempurnakan dalam perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 antara lain adalah ketentuan mengenai kedudukan partai pemenang pemilu dalam struktur di DPR dan MPR dengan cara penambahan jumlah wakil ketua pimpinan pada DPR dan MPR, Penataan struktur organisasi Mahkamah Kehormatan Dewan dengan menambah jumlah pimpinan dan memperjelas wewenang dan tugas MKD sebagaimana yang telah dilakukan penambahan pimpinan pada alat kelengkapan dewan pada saat perubahan keastu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 sehingga dapat mencerminkan asas proporsionalitas. Demikian juga penataan Bda Legislasi terkait dengan kewenangan Badan Legislasi dalam menyusun rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik. Selain fungsi legislasi juga dilakukan penataan lembaga DPR dengan menghidupkan kembali Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, suatu alat kelengkapan dewan yang akan menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dan hasil kerjanya disampaikan kepada komisi untuk melakukan pengawasan.²¹⁷

Terkait dengan kewenangan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya, perubahan Undang-Undang ini juga memuat ketentuan pemberian sanksi dan bagi pihak-pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi DPR dan pemanggilan paksa bagi pihak-pihak yang tidak bersedia menghadiri panggilan DPR. Selanjutnya, Undang-Undang perubahan ini juga mengatur mengenai kedudukan pimpinan MPR dan DPR saat ini, bagaimana konsekuensinya atas penambahan jumlah pimpinan serta batasan waktu keberlakuan atas perubahan ketentuan pimpinan MPR dan DPR serta pimpinan alat kelengkapan dewan, mengingat dalam aturan selanjutnya terdapat ketentuan yang berbeda terhadap pimpinan MPR dan DPR serta pimpinan alat kelengkapan dewan setelah pemilu 2019.²¹⁸

215 Lihat penjelasan umum UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3

216 *Ibid*

217 *Ibid*

218 *Ibid*

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Berikut dijabarkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis berkenaan dengan perlunya dilakukan pembentukan Undang-Undang tersendiri tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penjabaran terhadap hal sebagaimana dimaksud dirumuskan secara terperinci berdasarkan hal-hal yang menjadi gagasan dalam perubahan.

A. Landasan Filosofis

Setidaknya ada dua pandangan yang mengemuka kepermukaan jika kita berbicara mengenai landasan filosofis berkenaan dengan pentingnya suatu peraturan perundang-undangan. *Pertama*, pandangan yang menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Pendapat ini di antaranya dianut oleh Jimly Asshiddiqie.²¹⁹ *Kedua*, pandangan yang menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan. Pendapat ini dianut oleh Solly Lubis yang menyatakan bahwa landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan adalah dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara.²²⁰ Untuk keluar dari perbedaan kedua pandangan tersebut, maka ada baiknya mengakomodir keduanya. Sebab berdasarkan kaidah hukum, *al-kburuj minal kbilaf mustahabbun*, keluar dari perbedaan lebih dianjurkan.²²¹ Artinya, tidak terjebak di dalam perbedaan lebih diutamakan.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan kebangsaan Indonesia, dinamika rumusan kepentingan hidup bersama di wilayah nusantara di uji dan di dewasakan sejak dimulainya sejarah kebangsaan Indonesia. Pendesawaan kebangsaan Indonesia memuncak ketika mulai dijajah dan di hadapkan terhadap kepentingan ideology (awal abad XIX) antara Liberalisme, Nasionalisme, Islamisme, Sosialisme-Indonesia, dan Komunisme, yang kemudian di akhiri secara yuridis ketatanegaraan tanggal 18 agustus 1945 bertepatan dengan di tetapkannya Pancasila oleh PPKI sebagai Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan demikian pancasila resmi menjadikan sumber dari segala sumber hukum di negara Indonesia.

219 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. Hlm . 169-174, 240-244.

220 M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung 1989. hlm. 6-9.

221 Muhammad Bakar Ismail, *Al-Qawa'idh Al-Fiqhiyyah baina Al-Ashalati wa Al-Taujih*, Darul Manar, Kairo, 1996. Hlm. 126.

Pancasila sebagai dasar negara berarti pancasila menjadi dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara dan seluruh warga negara Indonesia, yang kemudian dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea keempat terdapat rumusan sila-sila pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Rumusan sila-sila pancasila inilah dalam hukum positif Indonesia secara yuridis-konstitusional sah, berlaku, dan mengikat seluruh lembaga negara, lembaga masyarakat, dan setiap warga negara, tanpa kecuali. Pancasila sebagai ideology negara dapat di maknai sebagai sistem kehidupan nasional yang meliputi aspek etika/moral, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan bangsa yang berlandaskan dasar negara.

Fokus terhadap Sila ke 4 Pancasila berbunyi “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan” Yang artinya butir dari sila ke 4 ini adalah masyarakat harus mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan, musyawarah inilah yang nantinya akan mencapai kata mufakat dan dijadikan sebagai hasil sebuah keputusan bersama, tetapi dalam konteks mengambil keputusan yang menyangkut kenegaraan, negara seluas Indonesia yang jumlah penduduknya mencapai 262 Juta Jiwa (2017) tidak mungkin atau akan sangat kesulitan ketika mengambil keputusan bersama, permasalahan inilah yang membuat negara Indonesia memerlukan sebuah wadah untuk menyampaikan aspirasinya yang nantinya di jadikan acuan dalam mengambil keputusan bersama tersebut.

Lebih lanjut berbicara mengenai alasan secara filosofis pembentukan Undang-Undang tentang MPR, perlu untuk diketahui terlebih dahulu bahwa secara keseluruhan, UUD 1945 sebelum perubahan mengenal 6 (enam) lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Dari enam lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. Lima lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda. DPR dapat dikaitkan dengan sejarah *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga *Gouverneur General*, MA berkaitan dengan *Landraad* dan *Raad van Justice* di Hindia Belanda, serta *Hogeraad* yang ada di negeri Belanda. BPK berasal dari *Raad van Rekenkamer*, dan DPA berasal dari *Raad van Nederlandsche Indie* yang ada di Batavia atau *Raad van State* di negeri Belanda. Sedangkan MPR yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tidak ada contohnya, kecuali ada di lingkungan negara-negara komunis yang menetapkan sistem partai tunggal, dimana kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam pelebagaan Majelis Rakyat yang tertinggi (*supreme people's council*) seperti di Uni Soviet, di Republik Rakyat Cina dan lain-lain.²²²

Konsep kelembagaan negara yang diterapkan di Indonesia dengan memposisikan MPR sebagai satu-satunya lembaga tertinggi negara ketika itu praktis membuat tidak

222 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006. Hlm, 168

sedikit kritikus yang berpandangan bahwa sistem kenegaraan yang dipraktikkan di Indonesia adalah sesuatu sistem yang “banci”, sistem parlemen bukan dan presidensipun tidak sepenuhnya. Dari hal tersebut, lantas muncul pertanyaan tentang “mengapa para *faunding fathers* tidak memilih salah satu model yang sudah ada di dunia, yaitu Amerika Serikat, model demokrasi parlemen di Eropa Barat, model presidensil ala Amerika Latin, atau model demokrasi rakyat ala Uni Soviet?” Perlu diketahui bahwa tidak sedikit negara yang baru merdeka setelah Perang Dunia ke II memilih satu dari model-model tersebut, tetapi Indonesia justru tidak memilih model yang telah berkembang di dunia, melainkan merancang suatu model sistem yang khas yang kemudian dikenal sistem UUD 1945 dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.²²³

Berkenaan dengan hal tersebut, nampaknya *faunding fathers* sadar bahwa negara yang dibangun di seberang jalan emas haruslah negara yang stabil. Karena itu, perlu dirancang suatu sistem politik yang menjamin stabilitas penyelenggaraan negara tersebut. Sampai dengan saat *faunding fathers* merancang UUD 1945, sejarah menunjukkan bahwa sistem demokrasi parlementer sangatlah labil, legislatif saling menjatuhkan (lihat Prancis dan Italia), sebaliknya sistem presidensil (Presiden dipilih langsung) sering melahirkan diktator, seperti Peron di Argentina atau Jerman dalam periode Republik Weimar yang melahirkan Hitler. Nampaknya inilah yang menjadi salah satu latar belakang pemikiran mengapa *faunding fathers* memilih jalan ketiga yaitu sistem semi Presidensil yang mengatur adanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara.²²⁴

Di samping alasan tersebut, pilihan *faunding fathers* untuk tidak menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia hingga akhirnya membentuk kelembagaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara juga didasari atas penolakan mereka terhadap paham liberalisme dan demokrasi Barat.²²⁵ Dikatakan oleh M. Yamin ketika itu, bahwa liberalisme dan demokrasi Barat merupakan paham yang harus ditolak. Negara Indonesia yang akan dilahirkan menurutnya harus dibentuk berdasar atas “keputusan bermusyawarah” dan di dalamnya selalu mewujudkan semangat permusyawaratan yang pada dasarnya merupakan pengejawantahan perintah Tuhan yang mewajibkan umatnya untuk “bermusyawarah untuk urusan umum”.²²⁶

Yamin juga menyebut “dasar perwakilan” sebagai karakter “kebudayaan politik” Indonesia. Dijelaskan pula bahwa sifat perwakilan telah menjadi asas pemerintahan

223 Soedijarto, *Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajisan (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016. Hlm 36

224 *Ibid*

225 Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indonesia, 1998. Hlm 22

226 *Ibid*. Hlm 18

masyarakat Indonesia selama ribuan tahun di desa, negeri, dusun, marga dan lain-lain. “Suatu Negara Indonesia yang akan dibentuk...” kata Yamin, “...tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tatanegara masyarakat apabila sifat perwakilan tidak dipakai.” Menurut Yamin, “dasar permusyawaratan dan perwakilan” itulah yang menjadi karakter khas “demokrasi Indonesia”. Dalam bayangannya, demokrasi yang dijalankan di Indonesia berbentuk perkumpulan para perwakilan rakyat untuk bermusyawarah tentang beragam urusan-urusan umum. Selanjutnya, Yamin juga menjelaskan bahwa menurut peradaban Indonesia, permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmah-kebijaksanaan (dari) yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan. Yang dimaksud dengan “hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia” itu, menurut Yamin, “...ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan diri dari anarki, liberalisme dan semangat pejahahan”.²²⁷

Selain M. Yamin, pendiri bangsa lainnya, yakni Soepomo dalam sidang BPUPKI ketika itu membandingkan dasar ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika, Uni Soviet, Jerman era Nazi dan juga Jepang. Pertama-tama Soepomo membandingkan ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika. Dikatakan oleh Soepomo bahwa ketatanegaraan Eropa Barat dan Amerika didasarkan atas paham individualisme dan liberalisme yang mencakup keberbagai bidang kehidupan seperti ekonomi, sosial, politik dan sebagainya.²²⁸ Karakter seperti itu menurut Soepomo pada kenyataannya memisahkan individu dari masyarakat serta membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya serta berhadapan *vis a vis* dengan negara. Sistem yang demikian itu pada akhirnya akan menyebabkan lahirnya imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings system*) serta “membuat kacau-balaunya dunia lahir dan batin”.²²⁹

Soepomo membandingkan hukum kenegaraan Uni Soviet. Menurutny, hukum kenegaraan Uni Soviet didasarkan atas teori kelas (*class theory*) yang digagas Marx, Engels dan Lenin yang menganggap negara sebagai alat penindasan kelas borjuis penguasa ekonomi terhadap kelas pekerja (proletar) yang posisi ekonominya lebih lemah. Karenanya, Marxisme berorientasi pada penguasaan negara oleh kelas pekerja dalam sistem “diktatur proletariat”. Soepomo mengatakan bahwa sistem kediktatoran ini boleh jadi sesuai dengan tata sosial yang ada di Rusia, namun bertentangan dengan sifat masyarakat Indonesia yang asli.²³⁰

Lebih lanjut, Soepomo mengatakan bahwa sistem kenegaraan yang dianggap sesuai dengan corak masyarakat Indonesia adalah sistem kenegaraan nasionalis-sosialis totaliter seperti yang dipraktikkan Nazi Jerman dan sistem Kekaisaran Jepang. Sistem

227 *Ibid.* Hlm 19-22

228 Paham tersebut pada prinsipnya merupakan turunan atas ajaran teori individualistik yang diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), J.J Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19) dan H.J Laski (abad ke 20).

229 *Ibid.* Hlm 52

230 *Ibid.*

ini menurut Soepomo diilhami dari teori integralistik yang diajarkan Spinoza, Adam Muller, Hegel dan sejumlah pemikir lain. Teori ini dinilai Soepomo sebagai antitesa dua teori sebelumnya karena dalam teori integralistik, negara tidak untuk melayani individu dan bukan untuk kekuasaan satu golongan tertentu, melainkan kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.²³¹

Dikatakan pula oleh Soepomo bahwa konsekuensi penolakan atas faham individualisme berujung pada penolakan terhadap sistem pemerintah parlemen dan sistem demokrasi Barat. Karenanya, Soepomo juga menolak sistem pemilihan pemimpin berdasarkan demokrasi Barat yang disebutnya sebagai "...sistem yang menyamakan manusia satu dengan lain seperti angka-angka belaka yang semua sama harganya".²³² Hal senada dikemukakan Yamin yang mengatakan bahwa pemilihan pemimpin di seluruh tingkatan negara dari Pusat sampai daerah hendaknya "dipilih secara Timur dalam permusyawaratan yang disusun oleh rakyat".²³³

Akhirnya, atas dasar konstruksi pemikiran yang demikian itulah kemudian melahirkan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang memegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezaamte Staatgewalt kuueght allein bei de Majelis*),²³⁴ yang kemudian diterjemahkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", dengan komposisi keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan,²³⁵ serta memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD 1945, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN),²³⁶ dan memilih Presiden serta Wakil Presiden dengan suara terbanyak.²³⁷ Terbentuknya kedudukan, kewenangan hingga komposisi/susunan keanggotaan MPR yang demikian itu tidak lain merupakan hasil pengejawantahan faham cita negara integralistik yang semula diusulkan oleh Soepomo dan pada akhirnya disempurnakan dengan istilah cita negara kekeluargaan sebagai bentuk penolakan atas faham liberalisme dan demokrasi barat.

Hingga pada akhirnya *founding father* sepakat membentuk sebuah lembaga negara yang mampu menampung seluruh perwakilan rakyat Indonesia, Dalam perjalanannya di awal kemerdekaan negara indonesia lembaga ini mulai dirancang bersama-

231 *Ibid*

232 *Ibid*. Hlm 62

233 *Ibid*. Hlm 23 baca juga Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi*, Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016

234 Saldi Isra, Kata Pengantar dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2011. Hlm v.

235 Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

236 Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945

237 Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

sama, kemudian pada rapat panitia perancangan undang-undang dasar, soepomo menyampaikan lembaga negara ini disebut dengan “Badan Permusyawaratan” akan tetapi melalui kesepakatan bersama lembaga ini berubah nama menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan anggapan bahwa makna dari kata ‘Majelis’ disini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana dalam susunan keanggotanya pun terdiri atas seluruh wakil rakyat di Indonesia, baik wakil-wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945.

Dari uraian di atas, secara filosofis begitu terlihat bahwa ada suatu tujuan yang sangat mulia dari *founding fathers* dalam membentuk kelembagaan MPR dan mendesain kewenangannya sedemikian rupa sehingga sejalan dengan kebudayaan politik di Indonesia.²³⁸ *Founding fathers* menginginkan agar masyarakat Indonesia terbebas dari dampak negatif atas pemberlakuan paham liberalisme dan demokrasi Barat. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, dibentuklah kelembagaan MPR dan menjadikannya sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat” Indonesia berkumpul. Oleh karena hakekat MPR pada prinsipnya merupakan “rumah rakyat”, disanalah kemudian dijadikan tempat “seluruh rakyat untuk bermusyawarah” dalam segala hal yang berdampak langsung dengan kepentingan umum, seperti bermusyawarah untuk mencari pemimpin negara, menetapkan garis-garis besar haluan negara agar terwujudnya tujuan nasional yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat Indonesia.

Pada fase inilah kemudian secara filosofis pembentukan Undang-Undang tentang MPR menjadi penting untuk segera diwujudkan. Meskipun saat ini MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, hal tersebut tidak merubah status dan hakekatnya sebagai rumah rakyat. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang tentang MPR merupakan suatu bentuk tekad negara Indonesia untuk menjaga hakekat, eksistensi dan keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat. Dengan kata lain, melekatkan pengaturan kelembagaan dan kewenangan MPR ke dalam undang-undang yang juga

238 Dari perdebatan yang terjadi, terlihat pula *founding fathers* meyakini bahwa Indonesia harus didirikan berdasarkan tradisi asli bangsa Indonesia, tetapi tradisi itu juga harus disesuaikan dengan susunan negara-bangsa dan sistem demokrasi modern. Mereka meyakini pula bahwa demokrasi yang sesuai dengan tradisi asli bangsa Indonesia adalah demokrasi dengan keadilan sosial, yakni suatu demokrasi yang berdasar pada faham kolektivisme yang terwujud dalam sistem permusyawaratan dan perwakilan. Konsep ini diungkapkan dalam prinsip ke 4 Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Baca: Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014. Hlm.68

mengatur mengenai lembaga negara lainnya sama saja seperti halnya kita menafikkan keistimewaan dari kelembagaan MPR sebagai rumah rakyat di Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Naskah asli UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan MPR sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat (kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR). Penjelasan UUD 1945 memberi arti bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Selanjutnya Penjelasan Pasal 3 menyebutkan "*Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas...*". Selama Orde Baru, kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA) adalah Lembaga Tinggi Negara.²³⁹ Dalam praktek, sebutan bagi Lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat antara lain, memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti Tap MPR yang memberikan kekuasaan Presiden demi pembangunan.²⁴⁰ Di samping itu, kekuasaan tidak terbatas telah dipergunakan untuk membuat berbagai ketetapan diluar wewenang MPR dan diluar materi muatan serta tata cara yang ditentukan dalam UUD. Hal yang sama terjadi pada masa sebelumnya, yakni Orde Lama, seperti pengangkatan Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup.²⁴¹ Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi dan semuanya dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara dan disertai kekuasaan tidak terbatas.

Walaupun pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan secara rinci bahwa pelanggaran terhadap UUD yang bersumber pada penyalahgunaan wewenang MPR bukanlah menjadi suatu kesalahan MPR secara kelembagaan, melainkan merupakan akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu, namun pada akhirnya munculah tuntutan reformasi yang dimotori oleh pemuda dan para mahasiswa. Tuntutan reformasi kemudian menyebabkan MPR (pasca reformasi) memutuskan untuk meniadakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan diganti menjadi: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD* (perubahan ketiga).

Pada hakikatnya Lembaga Perwakilan Rakyat hadir untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat

239 Baca Bagir Manan, *DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

240 Lihat Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963

241 Ibid

guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal²⁴². Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal ada tiga lembaga perwakilan rakyat yang diatur oleh konstitusi pasca perubahan ke-4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam perkembangannya, lembaga perwakilan rakyat ini kemudian diatur dalam satu paket undang-undang dengan penambahan pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mencermati konstelasi ketatanegaraan pengaturan lembaga MPR saat ini yang diatur sepaket dengan Undang-Undang Nomor 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 yang selanjutnya disebut dengan UU MD3 menimbulkan sebuah permasalahan ketika 4 (empat) Lembaga Negara diatur dalam satu Undang-Undang.²⁴³ Hal semacam ini memberikan anasir bahwa ke-empat lembaga negara tersebut merupakan lembaga negara yang mempunyai tugas dan wewenang yang sama.²⁴⁴ Hendaknya untuk mewujudkan tata kelola lembaga negara yang baik, maka adalah sebuah kekeliruan untuk mengatur semua lembaga perwakilan rakyat diatas di dalam satu Undang-Undang. Kemudian dilihat dari materi muatannya Undang-Undang *a quo* dinilai mengandung benturan norma ketika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang pada hakikatnya merupakan domain dari Pemerintah Daerah ikut diatur dalam Undang-Undang ini yang notabene nya tiga lembaga yang lain (MPR,DPR,DPD) merupakan Lembaga Negara. Dalam perkembangannya undang-undang yang mengatur tentang keempat lembaga tinggi negara tersebut telah beberapa kali mengalami perubahan.²⁴⁵

Bila diperhatikan ketika muncul wacana mengenai perubahan UU MD3, saat itu juga kegaduhan politik terjadi. Hal ini dikarenakan perubahan UU MD3 selalu diidentikkan dengan upaya “bagi-bagi kekuasaan” di antara partai politik yang duduk di kursi parlemen. Kegaduhan politik inilah yang kemudian mengakibatkan instabilitas politik nasional, yang baik secara langsung maupun tidak langsung berimplikasi pada lembaga negara yang menjadi objek perubahan ataupun lembaga-lembaga lain seperti

242 Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

243 Harry Setya Nugraha, *Menakar Urgensitas Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

244 Ibid

245 Perubahan terus terjadi mulai dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan, Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD lalu 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 hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

MPR yang juga diatur di dalam undang-undang tersebut.²⁴⁶

Perubahan yang terjadi pada UU MD3 setiap menjelang pemilu ini lalu menimbulkan suatu polemik yaitu adanya inkonsistensi kelembagaan MPR yang dapat dikatakan memiliki kewenangan cukup besar dalam hal mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dapat diketengahkan bahwa MPR merupakan Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan tertinggi, karena tidak dapat dinafikan bahwa Undang-Undang Dasar yang dapat diubah dan ditetapkan oleh MPR adalah sebuah instrumen yang berisi pembagian/sumber kewenangan lembaga negara yang lain. Dalam keadaan demikian, tentu pembentukan UU MPR tersendiri penting untuk dilakukan agar kewenangan yang besar ini tidak terkena akibat buruk oleh perubahan UU MD3 yang hampir dilaksanakan menjelang pemilu. Dalam konteks lain memperlihatkan bahwa MPR yang pada hakikatnya adalah “rumah rakyat” yang bukan merupakan lembaga politik akhirnya masuk kedalam nuansa politis akibat pengaturan kelembagaannya yang dimasukkan ke dalam UU MD3.

Selain problematika di atas, dampak sosiologis-politis lain yang diterima MPR akibat pengaturan dalam UU MD3 adalah bahwa UU MD3 tersebut dirasa belum cukup untuk membuka ruang bagi MPR untuk mengembangkan hakikatnya sebagai “rumah rakyat”. Hal ini dapat dilihat dari penjabaran tugas dan wewenangnya dalam pasal-pasal di UU MD3 yang tidak sejalan dengan konsep “rumah rakyat” itu sendiri meskipun kewenangan tersebut merupakan atribusi dari UUD NRI Tahun 1945. Yang perlu dipahami adalah MPR yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia harus tetap benar-benar menjadi “rumah rakyat” seperti cetak biru MPR yang diusung oleh *founding father* di masa lampau namun dengan tidak menjadikan MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi lagi yang sarat dengan penyalahgunaan kekuasaan sebagai modus politik praktis untuk menggeser kekuasaan. Kegagalan menciptakan lembaga yang merupakan pengejawantahan “rumah rakyat” inilah yang hendaknya menjadi perhatian dan kegagalan tersebut dapat diwujudkan tanpa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itu, dalam persepektif sosiologis- dapat diketengahkan bahwa pemisahan pengaturan kelembagaan dan kewenangan MPR dari UU MD3 menjadi penting untuk dilakukan untuk meminimalisir akibat negatif yang akan dirasakan oleh kelembagaan MPR setiap kali dilakukannya perubahan terhadap UU MD3. Dan seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah juga harus diatur melalui Undang-Undang yang tersendiri, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan rezim Pemerintah Daerah harus diatur dalam Undang-Undang terkait Pemerintah Daerah. Selain itu, dalam lingkup yang lebih luas, pemisahan pengaturan mengenai lembaga negara yang diatur dalam UU MD3 juga penting untuk dilakukan

246 Harry Setya Nugraha, *Menakar Urgensitas Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

dalam rangka meminimalisir terjadinya kegaduhan politik yang berakibat pada instabilitas politik nasional ketika dilakukan perubahan terhadap undang-undang sebagaimana dimaksud yang erat kaitannya dengan “bagi-bagi kekuasaan”.²⁴⁷

Lebih lanjut dari itu selama sepak terjang Lembaga MPR ini dimulai hingga sekarang, terjadi stagnasi kelembagaan yang mengakibatkan MPR tidak mampu bekerja maksimal dan efektif di mana MPR yang merupakan Lembaga yang menjadi penjelmaan “rumah rakyat”. Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga negara yang khas Indonesia karena tidak ada satupun Lembaga Negara serupa di negara-negara lain. Sebagai “rumah rakyat” peran MPR setelah amendemen UUD NRI Tahun 1945 hanyalah sebatas menjalankan tugas untuk menyosialisasikan hasil-hasil amendemen UUD NRI Tahun 1945 dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.²⁴⁸ Akibat perubahan UUD inilah yang pada akhirnya membuat keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi *tawar dan mandul*, termasuk didalamnya produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR.²⁴⁹ Perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances*,²⁵⁰ guna mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi²⁵¹ dan negara hukum. Dengan kewenangan yang merucut hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.²⁵² Tentu dengan kewenangan yang dimilikinya sekarang MPR tidak mampu dikatakan ideal menjadi “rumah rakyat” di lain sisi juga prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak nampak dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokrasi jika ditinjau dari pelucutan kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum perubahan ketiga UUD 1945 dengan tidak memberi kewenangan yang mengisyaratkan bahwa MPR adalah benar lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.²⁵³

Meskipun demikian, hal tersebut merupakan tuntutan reformasi yang

247 Harry Setya Nugraha, *Menakar Urgensitas Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

248 R. Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktr Ketatanegaraan Indonesi*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1 Maret 2017.

249 Titik Triwulan T, *Analisis Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRRI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No.1 Vol. 20 Januari 2013 hlm.20

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

251 Martha Pigome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amendemen UUD 1945”, artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2011, hlm. 324.

252 Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945

253 Ibid nomor 6

menginginkan agar MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi tidak lagi digunakan sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan. Selain dimaksudkan untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD 1945 dan supaya diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi, perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR tersebut (hasil perubahan ketiga dan keempat) menurut Bagir Manan juga dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan.²⁵⁴

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa 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 serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa 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 serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara;
- 2) Gagasan mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). MPR menjadi wadah badan perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari “anggota-anggota” DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD;
- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.²⁵⁵ Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintah, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah. DPD sendiri pada dasarnya merupakan utusan daerah yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi utusan daerah. Utusan daerah dipilih langsung oleh daerah bersangkutan

254 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 74-76

255 Berkenaan dengan dihapusnya utusan golongan dari komposisi/susunan keanggotaan MPR, Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan tersebut lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 72

bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Utusan Daerah merupakan kelompok sendiri yang ditugaskan untuk memperjuangkan kepentingan daerah.²⁵⁶

- 4) Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan begitu, ditiadakan kemungkinan tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR.

Dalam sistem pemerintah demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga Negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka lembaga perwakilan rakyat juga merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya.²⁵⁷

Prinsip *checks and balances* yang dimaksud adalah prinsip untuk saling mengawasi dan mengimbangi kekuasaan di antara Lembaga Negara. Prinsip pengawasan dan perimbangan ini dirancang agar tiap lembaga negara dapat membatasi dan saling mengawasi kekuasaan lembaga negara lainnya. Dengan konsep tersebut, maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *limit power*. Jika dikaitkan pada kewenangan dan tugas MPR serta hakikat MPR sebagai “rumah rakyat” tentu hal yang jelas bahwa hakikat MPR sebagai “rumah rakyat” sesuai dengan kalimat *Wujuduhuu Ka Adamibi*, Ada namun seperti tidak ada(kabur). Karena MPR hanya menjadi forum ketika pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan saat pembangunan nasional terhambat ketika kedudukan DPR semakin kuat atau mayoritas anggota DPR adalah partai oposisi atau bukan partai pendukung Presiden, maka Presiden tidak dapat sepenuhnya menjalankan pemerintahan karena banyak hal mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang harus diambil oleh Presiden terhambat oleh kepentingan parlemen.²⁵⁸ Sudah seharusnya MPR sebagai “rumah rakyat” menjadi penyeimbang kepentingan agar persoalan diatas tidak terjadi melalui penguatan wewenang MPR melalui Undang-Undang MPR tersendiri.

Persoalan hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyatpun tak luput disoroti saat adanya perubahan Ke-4 UUD NRI Tahun

256 Baca Bagir Manan, *Teori dan dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 38 Di dalam penjelasan UUD 1945, diberikan pula petunjuk tentang keanggotaan utusan golongan. Dikatakan bahwa yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif dibidang ekonomi. Tetapi dalam praktik Orde Lama dan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 74

257 Syofyan Hadi, *Prinsip Checks and Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum Edisi: Januari-Juni 2014, Hal. 49-59.

258 Halimah Nur Izzati, *Karakteristik Sistem Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi

1945. Sebagaimana diketahui bahwa ketika MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden adalah mandataris MPR. Dengan begitu, atas nama MPR Presiden menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Pelaksanaan haluan negara tersebut juga diiringi dengan pertanggungjawaban yang harus diberikan Presiden kepada MPR diakhir masa jabatannya.²⁵⁹

Kini, oleh karena MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden memiliki hak untuk menentukan arah tersendiri dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibuat olehnya, disetujui bersama-sama dengan DPR dan ditetapkan melalui undang-undang. Arah pembangunan nasional inilah yang saat ini akrab dikenal sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang kemudian diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJPMN).

Pertanyaan yang kemudian mencuat adalah, sudahkah RPJPN dan/atau RPJPMN tersebut merepresentasikan keinginan rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal? Bukankah Presiden dan DPR merupakan kelembagaan politik yang bisa jadi dalam penyusunan RPJPN, terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi menciderai hakekat kedaulatan rakyat? Kemudian, bagaimana cara masyarakat dalam menuntut kedaulatannya berkenaan dengan upaya mereka untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap RPJPN dan/atau RPJMN yang telah dijalankan oleh Presiden? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang sampai sekarang masih menjadi pertanyaan yang sulit untuk dijawab secara obyektif.

C. Landasan Yuridis

Berbicara mengenai urgensitas secara yuridis pembentukan Undang-Undang tersendiri lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu tidak dapat kita lepaskan kaitannya dengan bunyi Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ke-4.²⁶⁰ Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa MPR 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; kedua, bahwa anggota DPR dan DPD yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR dipilih melalui pemilihan umum; dan *ketiga*, bahwa peraturan lebih lanjut mengenai segala hal berkenaan dengan MPR diatur “ dengan ” undang-undang.

259 Harry Setya Nugraha, *Menakar Urgensitas Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

260 Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Mencoba spesifik berbicara pada point penting ketiga dari rumusan Pasal 2 ayat (1) tersebut. Terhadap rumusan yang demikian itu, pada dasarnya dapat kita ketahui bahwa terjadi suatu atribusi kewenangan dari UUD NRI 1945 kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang yang mengatur secara rigid berkenaan dengan kelembagaan MPR. Oleh karena nomenklatur yang digunakan di dalam UUD NRI 1945 adalah "...diatur dengan...", maka pengaturan mengenai kelembagaan MPR sebagaimana dimaksud haruslah diatur di oleh undang-undang tersendiri. Dengan kata lain, tidak dibenarkan jika pengaturan mengenai kelembagaan MPR dilekatkan kedalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga negara lainnya seperti halnya yang kini terjadi. Hari ini, fakta menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan MPR diatur dalam undang-undang yang juga mengatur mengenai lembaga negara lainnya yakni DPR, DPD dan DPRD.

Mengutip pendapat Prof. Dr. Soenjono Dardjiwidjo yang notabene merupakan pakar linguistik dari Universitas Atmajaya, dikatakan bahwa apabila digunakan frase "di dalam undang-undang" pada suatu produk peraturan perundang-undangan, maka berarti masalah yang dikemukakan pada peraturan perundang-undangan tersebut haruslah diatur di dalam suatu undang-undang. Sementara apabila digunakan frase "dengan undang-undang" pada suatu produk peraturan perundang-undangan, maka berarti masalah yang dikemukakan pada peraturan perundang-undangan tersebut haruslah diatur dengan undang-undang yang terpisah dari pengaturan lainnya, dan undang-undang sebagaimana dimaksud haruslah berdiri sendiri.²⁶¹

Dari pandangan tersebut, sebenarnya dapat diketengahkan bahwa secara yuridis kehadiran Undang-undang tentang MPR menjadi penting untuk diwujudkan dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 serta sebagai upaya menegakkan tertib hukum perundang-undangan di Indonesia. Jauh lebih penting dari hal tersebut adalah bagaimana agar kehadiran Undang-undang tentang MPR dapat mengantisipasi kesalahan serupa yang sempat dilakukan oleh pembentuk undang-undang ketika melekatkan pengaturan mengenai pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi kedalam undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berkenaan dengan hal tersebut, perlu untuk diketahui bahwa pada tahun 2006 lalu, melalui putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, MK menyatakan bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi bertentangan dengan pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 yang berbunyi "Susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang". Menurut MK, jika ditinjau dari segi teknik perundang-undangan, penggunaan frasa "diatur dengan undang-undang" pada Pasal

261 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam> [diakses pada 27 Mei 2018]

24A ayat (5) UUD NRI 1945 memberikan arah bahwa pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi haruslah diatur dengan undang-undang sendiri.²⁶² Oleh karena dalam praktiknya pembentuk undang-undang justru melekatkan pengaturan mengenai pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi kedalam Undang-Undang tentang KPK, maka dengan suara mayoritas kemudian MK berpendapat dan menyatakan bahwa pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang KPK tidak sejalan dengan Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945.

262 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam rancangan undang-undang ini secara umum adalah kembalinya hakikat, eksistensi dan keistimewaan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia atau yang penulis sebut sebagai “rumah rakyat” dengan tanpa mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Untuk mewujudkan arah pengaturan tersebut, jangkauan pengaturan dalam rancangan undang-undang ini meliputi asas penyelenggaraan kekuasaan MPR, susunan dan kedudukan MPR, kekuasaan MPR keanggotaan MPR fraksi, kelompok anggota, alat kelengkapan hingga pelaksanaan kekuasaan MPR.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian (definisi) yang dipergunakan dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, 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. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah KPU sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai penyelenggara pemilihan umum.

5. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang selanjutnya disebut sebagai RRPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
8. Badan Pengkajian Empat Pilar Kebangsaan yang selanjutnya disebut BPEPK, adalah badan yang bertugas melakukan sosialisasi dan pembinaan terhadap empat pilar kebangsaan.
9. Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia.
10. Panitia *Ad Hoc* adalah Panitia *Ad Hoc* MPR.
11. Sidang tahunan adalah sidang yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat minimal 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun yang dilaksanakan di Ibukota Negara.
12. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional.
13. Hari adalah hari kerja.

2. Asas Penyelenggaraan Kekuasaan

1) Asas-Asas

Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah berlandaskan pada asas-asas yang sesuai dengan dinamisnya perkembangan zaman, perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat mengenai MPR sebagai rumah rakyat tempat manampung aspirasi agar nantinya peraturan perundang-undangan tersebut dapat menjadi penyempurna dari peraturan yang telah ada sebelumnya dan dapat diterapkan secara aplikatif. Oleh karena itu, Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini dilandaskan pada beberapa asas dibawah ini:

a. kenusantaraan

Asas kenusantaraan menyatakan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan

seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶³ Begitu juga dengan rancangan undang-undang yang akan menjadi UU MPR yang harus dibentuk dengan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Kebangsaan

Asas ini bicara tentang bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶⁴ Tidak terkecuali pada rancangan undang-undang yang akan kita bentuk, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang MPR. Kedepannya, pembentukan rancangan undang-undang tersebut harus tetap memperhatikan asas ini karena kebutuhan bangsa Indonesia yang majemuk yang kemudian tetap terjaganya prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶⁵ Tidak terkecuali pada rancangan Undang-undang yang akan kita bentuk, yaitu Rancangan Undang-undang Tentang MPR.

c. Bhinneka Tunggal Ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁶⁶ Kedepannya, pembentukan rancangan undang-undang tersebut harus tetap memperhatikan asas ini karena merupakan pencerminan dari bangsa Indonesia yang terdapat banyak sekali keberagaman. Rancangan undang-undang tersebut harus menjadi wadah bagi keberagaman yang menyatukan dan bukan yang memecah belah.

d. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan;

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar

263 Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

264 Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

265 *Ibid*

266 Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.²⁶⁷Kedepannya, rancangan undang-undang tentang MPR tersebut harus mengedepankan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.Tidak dibenarkan terdapat diskriminasi terhadap bangsa Indonesia terlepas dari berbagai latar belakangnya.

e. **Ketertiban dan Kepastian Hukum**

Setiap materi muatan peraturan perundang- undangan tidak boleh memuat materi-materi yang bersifat multitafsir.Harus terdapat kepastian didalamnya mengenai hukum tersebut.Kedepannya, rancangan undang-undang tentang MPR harus terdapat kepastian hukum didalamnya sehingga tidak terjadi kesalahan akibat ketidakjelasan materi muatan yang akhirnya terjadi perselisihan akibat banyaknya penafsiran mengenai rancangan undang-undang tersebut.

f. **Akuntabilitas**

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memiliki kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ sehingga dapat terlaksana secara efektif.Kedepannya Rancangan Undang-Undang tentang MPR harus terdapat akuntabilitas di dalamnya sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. **Kesejahteraan**

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus saling berdampingan untuk kepentingan seluruh rakyat yaitu untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum.Kedepannya Rancangan Undang-Undang tentang MPR ini harus mengedepankan asas kesejahteraan di dalamnya sehingga dapat mewujudkan lembaga permusyawaratan yang dapat menjadi rumah rakyat yang benar-benar menyelenggarakan kesejahteraan.

3. Susunan dan Kedudukan

Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Berkenaan dengan kedudukan, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

²⁶⁷ Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. **Kekuasaan MPR**

Adapun tugas MPR di dalam Rancangan Undang-Undang tentang MPR ini yaitu:

- a. menjabarkan tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- d. melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dimaksud adalah ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hirarki peraturan perundang-undangan)
- e. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dimaksud adalah ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Adapun wewenang MPR di dalam Rancangan Undang-Undang tentang MPR ini adalah sebagai berikut:

- a. menyusun dan menetapkan RPJP Nasional menurut undang-undang;
- b. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. mengubah dan menetapkan Ketetapan MPR yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang tidak diatur dalam undang-undang;
- 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;
- 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;
- i. memberikan tafsir konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- j. melaksanakan sidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana telah dijabarkan di atas, MPR juga memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas dan kewenangan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan undang-undang dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam sidang MPR yang dilaksanakan sedikitnya satu kali dalam setahun di ibukota negara.

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 untuk melaksanakan tugas dan wewenang diatas. Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

5. Keanggotaan MPR

a. Umum

Anggota DPR dan DPD yang telah terpilih melalui pemilu kemudian diresmikan oleh presiden menjadi anggota MPR dengan masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun yang ditandai dengan mengucapkan sumpah/janji. Sebelum memangku jabatannya anggota MPR disumpah secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua MA dalam sidang paripurna, dalam hal anggota MPR yang berhalangan mengucapkan janji/sumpah akan dipandu oleh ketua MPR dikemudian hari.

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud adalah 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.”

b. Hak

Hak yang diberikan kepada MPR guna menunjang kinerja kerja lembaga permusyawaratan atau biasa disebut dengan MPR ini agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan berbangsa dan bernegara ialah memberikan usul dan/atau pendapat dalam proses penyusunan RPJPN. Hak ini diberikan karena strategisnya kedudukan MPR sebagai rumah rakyat yang diharapkan mampu membentuk RPJPN yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat; mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; mengajukan usul perubahan pasal ketetapan MPR. Hak ini diberikan karena MPR sebagai rumah rakyat dengan sistem legislasi di DPR yang belum partisipatif dan responsif serta minimnya kewenangan DPD dalam proses legislasi nasional; mewakili MPR untuk memberikan tafsir konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak ini diberikan karena MPR merupakan pembentuk dan pengubah UUD 1945, sehingganya MPR dianggap paham tentang tafsir konstitusi dan MPR mempunyai tugas melakukan pengkajiandan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaanya; menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler; dan keuangan dan administratif.

c. Kewajiban

MPR memerlukan adanya pengaturan mengenai kewajiban. Hal tersebut dilakukan agar MPR dapat menjadi lembaga permusyawaratan rakyat atas dasar demokrasi, kesejahteraan dan pancasila, yang perlu didukung oleh

kelembagaan MPR dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan demokrasi yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, Sehingga untuk tercapainya tujuan di atas diperlukan adanya upaya pemerintah yang memberikan kewajiban kepada MPR. Kewajibannya ialah:

- 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; dan
- f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Sebagai penyempurnaan terhadap kewajiban MPR yang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain :

- 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. memasyarakatkan ketetapan MPRS dan MPR;
- e. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah;
- h. menjaga integritas;
- i. menaati tata tertib dan kode etik MPR;
- j. memberikan tafsir konstitusi sesuai dengan hakikat dan isi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- k. menghadiri sidang MPR yang dilaksanakan sedikitnya satu kali dalam setahun di ibukota negara.

d. Larangan

Larangan terhadap anggota MPR dibuat untuk mencegah dan membatasi kekuasaan yang diberikan kepada MPR guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan ataupun melampaui batas kekuasaannya, larangan keanggotaan MPR ialah dilarang merangkap jabatan sebagai: pejabat negara lainnya; hakim pada badan peradilan; atau pejabat pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD; keanggotaan MPR tidak boleh dirangkap dengan jabatan apa pun di lingkungan pemerintahan dan peradilan pada semua tingkatan. Karena hal semacam ini berpotensi mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan berpotensi untuk melakukan tindak pidana korupsi. Untuk itu harus ada upaya penanganan dan pencegahan dari konflik kepentingan tersebut. Selain itu anggota MPR dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan wewenang dan tugas MPR serta hak sebagai anggota MPR dan Anggota MPR dilarang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.

e. Sanksi

Anggota MPR yang melanggar larangan atau ketentuan yang telah dibuat akan diberi sanksi berdasarkan keputusan Badan Kehormatan. Sanksi sebagaimana dimaksud berupa teguran lisan; teguran tertulis; usul penggantian antarwaktu oleh Badan Kehormatan. Penggantian antar waktu yang dimaksud adalah penggantian antar waktu sebagai anggota DPR atau DPD sehingga mengakibatkan pada penggantian antarwaktu anggota MPR.

f. Penggantian Antarwaktu

Pergantian antarwaktu atau biasa disebut dengan *recall* diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota MPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik. Penggantian antarwaktu anggota MPR dilakukan apabila terjadi penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD dan pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat pergantian antarwaktu anggota MPR ditetapkan dengan keputusan Presiden. Dengan demikian penggantian antar waktu adalah pengisian jabatan legislatif (DPR/DPRD) yang diusulkan oleh partai politik atau badan kehormatan DPRD tanpa melalui mekanisme pemilihan umum, dengan melibatkan KPU sebagai tim yang memverifikasi kelengkapan administrasi tentang kelayakan dan patut untuk mengisi jabatan pejabat legislatif sebelumnya. Maka pejabat

tersebut berwenang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagaimana yang ditetapkan.

6. Fraksi dan Kelompok Anggota

Fraksi dan kelompok anggota MPR biasanya merupakan suatu kelompok yang terdiri atas beberapa anggota yang sepaham dan sependirian, yang biasanya satu partai. Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Sedangkan kelompok anggota merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat. Pengaturan internal fraksi sepenuhnya menjadi urusan fraksi masing-masing. Sedangkan kelompok anggota dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah. Pengaturan internal kelompok anggota sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota. MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas fraksi maupun kelompok anggota.

7. Alat Kelengkapan

MPR memiliki alat kelengkapan yang membatu peran dan tugas sebagai lembaga negara yang terdiri atas:

a. Pimpinan

MPR memiliki satu orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih secara musyawarah untuk mufakat dalam satu paket yang bersifat tetap dari dan oleh anggota MPR itu sendiri, mengapa jumlahnya hanya sedemikian, karena jumlah pimpinan yang terlalu banyak ditakutkan dapat mengaburkan esensi MPR sebagai rumah rakyat. Jangan sampai kursi pimpinan menjadi ajang bagi-bagi kekuasaan, sehingga perlu untuk diperkecil. Pimpinan MPR yang dipilih ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.

Pimpinan MPR tersebut memiliki tugas memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan, menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua, menjadi juru bicara MPR, mewakili MPR di pengadilan, serta menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan. penjabaran lebih lanjut mengenai tugas pimpinan MPR di atur dalam tata tertib MPR. Pimpinan MPR hanya dapat berhenti dari jabatannya karena diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD

atau tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

b. Panitia *ad hoc* MPR;

Panitia *ad hoc* MPR bertugas, mempersiapkan bahan sidang MPR dan menyusun rancangan putusan MPR yang kemudian melaporkan pelaksanaan tugas tersebut dalam sidang paripurna MPR, Panitia *ad hoc* MPR tersebut 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 tersebut diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.

c. Badan Pengkajian

Jumlah anggota badan pengkajian paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR yang diusulkan dan disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok DPD. Badan pengkajian bertugas; mengkaji sistem ketatanegaraan, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya, menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR; serta merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat. yang kemudian badan pengkajian melaporkan pelaksanaan tugas tersebut dalam sidang paripurna MPR.

d. Badan Pembinaan Empat Pilar Kebangsaan

BPEPK memiliki tugas; merumuskan arah kebijakan pembinaan empat pilar kebangsaan, menyusun garis-garis besar haluan empat pilar kebangsaan dan peta jalan pembinaan empat pilar kebangsaan, menyusun dan melaksanakan rencana kerja dan program pembinaan empat pilar kebangsaan, melakukan pengendalian dalam pembinaan empat pilar kebangsaan, melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan empat kebangsaan, melaksanakan sosialisasi dan kerja sama serta hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya dalam pelaksanaan pembinaan empat pilar kebangsaan, menyusun standarisasi sesuai kebutuhan pendidikan dan pelatihan empat pilar kebangsaan; serta merumuskan

dan menyampaikan rekomendasi terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan empat pilar kebangsaan.

Jumlah anggota BPEPK paling banyak 25 orang (dua puluh lima) yang berasal dari anggota MPR diusulkan dan disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan Kelompok DPD. Dalam proses pelaksanaan BPEPK dapat melibatkan Akademisi, profesional dan pihak lain yang bebas dari kepentingan politik dengan tujuan dapat membantu pelaksanaan tugas BPEPK ini sendiri, supaya memberi ruang koordinasi, supervisi dengan organ lain.

e. Badan Kehormatan

Badan kehormatan adalah badan bersifat tetap yang dibentuk oleh MPR, badan ini dibentuk dengan tujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat MPR sebagai lembaga Permusyawaratan Rakyat, anggota badan kehormatan dipilih dengan melihat pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi yang ada di MPR. Badan kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:

- 1) tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya;
- 2) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota MPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
- 3) tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota MPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota MPR yang diatur dalam undang–undang mengenai pemilihan umum anggota DPR dan DPD; dan/atau
- 4) melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Selain tugas tersebut badan kehormatan juga memiliki tugas melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan MPR tentang kode etik MPR serta badan kehormatan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

8. Pelaksanaan Kekuasaan MPR

a. Penyusunan dan Penetapan RPJP Nasional

Penyusunan dan Penetapan RPJPN dilaksanakan oleh MPR sebagai penjabaran tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. RPJPN disusun sebagai pemenuhan akan penyaluran aspirasi pembangunan oleh rakyat yang semata-mata untuk memperkokoh

kedaulatan rakyat. Pelaksanaan penyusunan RPJPN oleh MPR dilatar belakangi oleh strategisnya kedudukan MPR sebagai rumah rakyat yang pada akhirnya untuk menciptakan RPJPN yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

RPJPN disusun bersama oleh lembaga negara yang lain agar keefektifitasan dalam menjalankan RPJPN dapat mencapai titik optimal dan sebagai cerminan RPJPN yang dibentuk merupakan rencana yang telah disusun lintas lembaga negara dengan tidak membuat MPR menjadi aktor utama dalam penyusunan RPJPN. Penyusunan RPJPN dibahas bersama dengan lembaga negara lain dengan cara musyawarah untuk mufakat. Pengesahan RPJPN akan ditetapkan oleh Ketetapan MPR.

b. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kewenangan MPR untuk melakukan pengubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kewenangan vital yang pengaturannya harus didesain sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan polemik dikemudian hari. Kewenangan yang begitu besar bagi MPR ini bagi sebagian pihak dimaknai bahwa sebenarnya MPR masih merupakan lembaga tertinggi negara karena dapat merubah UUD (konstitusi) yang di dalamnya terdapat struktur ketatanegaraan Indonesia.

Pengubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mencakup batang tubuh saja. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat diusulkan perubahan oleh anggota MPR karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terkandung cita negara dan dasar falsafah negara.

Untuk dapat menerima usul pengubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sedikitnya harus diajukan oleh 1/3 (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR itu sendiri dengan menunjukkan secara jelas pasal yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya secara tertulis. Kemudian usul ini diajukan kepada pimpinan MPR untuk diperiksa kelengkapan persyaratannya yang meliputi jumlah pengusul dan pasal yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. Proses pemeriksaan ini dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul pengubahan diterima.

Dalam pemeriksaan usulan pengubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan. Jika usul pengubahan tidak

memenuhi kelengkapan persyaratan, maka pimpinan MPR memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya. Dalam hal usul perubahan tersebut dinyatakan oleh pimpinan MPR memenuhi kelengkapan persyaratan, maka pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) hari dan anggota MPR menerima salinan usul perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum dilaksanakan sidang paripurna MPR.

Sidang paripurna MPR dalam agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan kegiatan sebagai berikut:

- 1) pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya;
- 2) fraksi dan kelompok anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap usul perubahan; dan
- 3) membentuk panitia *ad hoc* untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul.

Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia *ad hoc* melaporkan hasil kajiannya yang kemudian ditanggapi dengan penyampaian pandangan umum terhadap hasil kajian panitia *ad hoc* oleh fraksi dan kelompok anggota MPR.

Sidang paripurna MPR untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dihadiri sedikitnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR. Untuk dapat memutuskan perubahan pasal Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sidang paripurna harus dengan persetujuan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.

c. Perubahan dan Penetapan Ketetapan MPR

MPR berwenang mengubah dan menetapkan ketetapan MPR yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rancangan perubahan Ketetapan MPR disusun oleh Badan Pengkajian MPR yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketetapan MPRS dan ketetapan MPR. Pembahasan perubahan ketetapan MPR dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mufakat sesuai dengan nilai Pancasila. Rancangan akhir perubahan ketetapan MPR disahkan oleh Ketua MPR dalam ketetapan MPR.

d. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

Sejak pertama kali kelembagaan MPR dibentuk, kewenangan untuk melakukan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilu memang sudah ada. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dilaksanakan oleh MPR dalam sidang paripurna. Pimpinan MPR mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR. Dalam sidang paripurna ini, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna MPR, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Adapun Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud diatas 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.”

Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR. Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

e. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan oleh MPR menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini diusulkan oleh DPR. 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 pemberhentian tersebut. Usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dilengkapi putusan 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.

Dalam melaksanakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, pimpinan MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diambil dalam sidang paripurna MPR harus 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.

Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya. Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai masa jabatannya berakhir. Keputusan MPR dalam hal memutuskan untuk memberhentikan maupun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR untuk memberhentikan maupun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sidang paripurna MPR tersebut tidak dilanjutkan.

f. Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

Dalam hal Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai masa jabatannya berakhir. MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR jika terjadi kekosongan jabatan Presiden untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. Jika sidang paripurna MPR tidak dapat diadakan oleh MPR maka Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Jika DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna tersebut maka Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Adapun sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud diatas adalah 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.”

Pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden ditetapkan dengan ketetapan MPR. Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

g. Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

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. Dalam sidang paripurna tersebut, MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon wakil presiden yang diusulkan oleh Presiden. Dua calon wakil presiden yang diusulkan wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam

sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan. Calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Dalam hal suata yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, maka pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi. Jika hasil pemilihan tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden.

MPR melantik Wakil Presiden yang terpilih dalam sidang paripurna MPR di forum yang sama dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.

Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Adapun sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud diatas adalah 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.”

Wakil Presiden terpilih dalam sidang paripurna MPR ditetapkan dengan ketetapan MPR

h. Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

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.

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, MPR menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. 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, 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. Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan calon presiden dan wakil presidennya kepada pimpinan MPR. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan menyampaikan kesediannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali. Calon presiden dan wakil presiden yang diajukan harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum presiden dan wakil presiden. 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.

Pemilihan 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dengan pemungutan suara. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang tersebut ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud diatas sama banyak, pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi. Dalam hal hasil pemungutan suara ulang 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.

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud diatas, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan

rapat paripurna, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Adapun Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud diatas adalah sebagai berikut:

Sumpah 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 selurus-lurusnya 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 selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud diatas ditetapkan dengan ketetapan MPR. Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

i. Penafsiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Wewenang MPR untuk memberi tafsir atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada sidang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi tidak terlepas dari tugas MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat membentuk dan mengubah Undang-Undang Dasar sehingganya dia dianggap paham tentang tafsir konstitusi. Selain itu MPR juga mempunyai tugas untuk melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaran, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya.

Untuk menjalankan kewenangan memberi tafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada sidang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu Mahkamah Konstitusi menyampaikan salinan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar

beserta hari sidang perkara yang dimaksud kepada MPR, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

Dalam hal MPR melaksanakan wewenang memberi tafsir konstitusi atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada sidang pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dapat diwakili oleh Badan Pengkajian MPR.

j. Sidang Tahunan

Sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR dalam rangka melakukan perencanaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kekuasaan MPR dan mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk menjaga dan memperkuat kedaulatan rakyat. Kemudian sidang tahunan telah menjadi konvensi ketatanegaraan sehingga lebih baik di normatiskan dan mengingat strategisnya kedudukan MPR sebagai rumah rakyat dan bertambahnya tugas dan kewenangan MPR yang perlu selalu dievaluasi setiap tahunnya. Lembaga negara yang turut menyampaikan laporan kerjanya yaitu MPR, DPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

Sidang tahunan MPR dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus yang diawali dengan penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden. Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

MPR membuat laporan kinerja berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun anggaran. Laporan ini kemudian menjadi laporan yang dapat diakses oleh publik yang difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR.

9. Persidangan dan Pengambilan Keputusan

a. Persidangan

MPR bertugas menyelenggarakan sidang sedikitnya sekali dalam 1 (satu) tahun. Penyelenggaraan sidang tahunan bertempat di Ibukota Negara dan dilaksanakan pada tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan 16 (enam belas) Agustus yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR

dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden. Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Sidang diselenggarakan paling sedikitnya sekali dalam 1(satu) tahun dengan alasan, sidang tahunan telah menjadi konvensi ketatanegaraan sehingga lebih baik dinormatikan dan mengingat strategisnya kedudukan MPR yang perlu dievaluasi setiap tahunnya. Sidang tahunan diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR yang bertujuan untuk menjaga dan memperkuat kedaulatan rakyat.

Sidang tahunan diselenggarakan dalam rangka melakukan perencanaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kekuasaan MPR dan mendengarkan laporan kinerja lembaga negara berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Laporan sebagaimana dimaksud diatas dapat diakses oleh publik dan pelaksanaan aksesnya difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR.

Lembaga Negara yang menyampaikan laporan kinerja dalam persidangan meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Laporan pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam sidang MPR disampaikan sebagai perwujudan saling kontrol antar lembaga Negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

b. Pengambilan Keputusan

Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila memenuhi beberapa ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang sebagai berikut : 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; 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; 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.

Setiap anggota MPR berhak mengajukan usulan dalam persidangan. Pengambilan keputusan dalam sidang dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mufakat terlebih dahulu, apa bila cara tersebut tidak tercapai maka keputusan diambil melalui pemungutan suara, apa bila juga tidak tercapai maka dilakukan pemungutan suara ulang. Apabila dalam hal pemungutan suara ulang masih belum memenuhi maka pengambilan keputusan ditangguhkan sampai sidang berikutnya atau usul yang bersangkutan ditolak. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan sidang MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

10. Ketentuan Peralihan

Dengan diberlakukannya rancangan undang-undang ini, praktis semua pengaturan mengenai kelembagaan MPR yang diatur 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 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Penulis Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang MPR, dapat disimpulkan bahwa:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah terbatasnya pengaturan dan ruang gerak kelembagaan MPR dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya yang kemudian bermuara pada biasanya hakekat MPR sebagai rumah rakyat.
2. Pembentukan Undang-Undang tentang MPR diperlukan untuk dalam rangka menyudahi segala persoalan yang terjadi pada kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
3. Terdapat tiga pertimbangan yang menjadi alasan dalam pembentukan Undang-Undang tentang MPR. *Pertama* pertimbangan filosofis: dalam perspektif filosofis, perlu diketahui bahwa meskipun saat ini MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, hal tersebut tidak merubah status dan hakekatnya sebagai rumah rakyat. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang tentang MPR merupakan suatu bentuk tekad negara Indonesia untuk menjaga hakekat, eksistensi dan keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat. Dengan kata lain, melekatkan pengaturan kelembagaan dan kewenangan MPR ke dalam undang-undang yang juga mengatur mengenai lembaga negara lainnya sama saja seperti halnya kita menafikkan keistimewaan dari kelembagaan MPR sebagai rumah rakyat di Indonesia; *Kedua* pertimbangan sosiologis: dalam persepektif sosiologis dapat diketengahkan bahwa pembentukan Undang-Undang tentang MPR menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka menyudahi persoalan yang kini terjadi terhadap kelembagaan MPR sebagai akibat dipaketkannya pengaturan kelembagaan MPR kedalam UU MD3; dan *Ketiga* pertimbangan yuridis: dalam perpektif yuridis, pembentukan Undang-Undang tentang MPR merupakan amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945.
4. Sasaran yang akan diwujudkan dalam rancangan undang-undang ini secara umum adalah mengembalikan hakikat, eksistensi dan keistimewaan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia atau yang penulis sebut sebagai “rumah rakyat” dengan tidak mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Untuk mewujudkan sasaran tersebut, arah dan jangkauan pengaturan

dalam rancangan undang-undang ini meliputi asas penyelenggaraan kekuasaan MPR, susunan dan kedudukan MPR, kekuasaan MPR keanggotaan MPR fraksi, kelompok anggota, alat kelengkapan hingga pelaksanaan kekuasaan MPR.

B. Saran

Saran yang diajukan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang MPR adalah:

1. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang MPR diharapkan merujuk kepada naskah akademik yang telah Tim Penulis paparkan agar lebih terarah dan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.
2. Rancangan Undang-Undang tentang MPR diharapkan menjadi skala prioritas dalam program legislasi nasional sebagaimana yang telah menjadi kajian akademik melalui produk naskah akademik yang telah Tim Penulis paparkan. Hal ini guna mewujudkan dengan segera suatu peraturan yang mengatur tentang kelembagaan MPR dalam undang-undang tersendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, "Kata Pengantar" dalam buku A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial. Op.Cit.* Hlm. Xiii-Xiv.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH UII, Jakarta, 2004
- , *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Azhari, Aidul Fitriadi *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Hadi, Syofyan *Prinsip Checks and Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesi*, Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum Edisi: Januari-Juni 2014
- Ismail, Muhammad Bakar Al-Qawa'idh Al-Fiqhiyyah baina Al-Ashalati wa Al-Taujih, Darul Manar, Kairo, 1996.
- Isra, Saldi Kata Pengantar dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2011.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996.
- Lubis, M. Solly Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung 1989.
- Manan, Bagir *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indonesia, 1998.

Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Umum (SPPN).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 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.

C. Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

D. Jurnal

- FGW, Allan & Harry S, *Pemberian Legal Standing kepada Perseorangan atau Kelompok Masyarakat dalam Usul Pembubaran Partai Politik* ., Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 4 Vol. 20 Oktober 2013, hlm. 528-39
- Hadi, Syofyan, *Prinsip Checks and Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum Edisi: Januari-Juni 2014, Hal. 49-59.
- Nazriyah, R, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesi*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1 Maret 2017.
- Pigome, Martha, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca
- T Triwulan, Titik, *Analisis Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRRI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No.1 Vol. 20 Januari 2013 hlm.20
- Widawati, Ayudya, "Seleksi Hakim Agung 2008, Mencari Hakim Agung yang Profesional, Berkualitas, Berintegrasi, Akuntabel dan Transparan dalam Rangka Menegakkan Prinsip *Checks and Balances* Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", dalam *Jurnal Teropong*, Vol. VII No. 1, 2008, hlm. 28. Lihat juga Bruce Ackerman, "The New Separation Powers", dalam *The Harvard Law Review*, Vol. 113, 2000, hlm. 113.

E. Makalah

- Azwar, Rully Chairul *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi*, Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016
- Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Fondation dan USAID, Jakarta, Juni 2015.
- MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016.
- Nugraha, Harry Setya *Menakar Urgensitas Pembentukan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*
- Pigome, Martha "Implementasi Prinsip Demokrasi dan

Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca

Soedijarto, *Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji)

Widawati, Ayudya “Seleksi Hakim Agung 2008, Mencari Hakim Agung yang Profesional, Berkualitas,

F. WEBSITE

<http://www.bpk.ri.go.id> [diakses pada 20 Mei 2018]

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam> [diakses pada 27 Mei 2018]

www.definisi-pengertian.com definisi pengertian kesejahteraan rakyat

**LAMPIRAN
RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR..... TAHUN 2018

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**



**PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA**

**RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR... TAHUN 2018
TENTANG
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Mengingat.

Menimbang

- : a. bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang di bentuk dengan cita-cita agar dapat menjadi rumah rakyat;
- b. bahwa pengaturan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam satu undang-undang yang dipaketkan dengan lembaga negara lain telah mengakibatkan terbatasnya pengaturan dan ruang gerak lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bermuara pada biasanya hakekat, eksistensi dan keistimewaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai rumah rakyat;
- c. bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diatur kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan undang-undang;
- d. bahwaberdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c,perlu membentuk Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Mengingat

- : Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

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. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah KPU sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai penyelenggara pemilihan umum.
5. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang selanjutnya disebut sebagai RRPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

8. Badan Pengkajian Empat Pilar Kebangsaan yang selanjutnya disebut BPEPK adalah badan yang bertugas melakukan sosialisasi dan pembinaan terhadap empat pilar kebangsaan.
9. Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia.
10. Panitia *Ad Hoc* adalah Panitia *Ad Hoc* MPR.
11. Sidang tahunan adalah sidang yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat minimal 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun yang dilaksanakan di Ibukota Negara.
12. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional.
13. Hari adalah hari kerja.

BAB II

ASAS PENYELENGGARAAN KEKUASAAN

Pasal 2

Penyelenggaraan kekuasaan MPR dilaksanakan dengan memperhatikan asas:

- a. kenusantaraan;
- b. kebangsaan;
- c. bhinneka tunggal ika;
- d. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- e. ketertiban dan kepastian hukum;
- f. akuntabilitas; dan/atau
- g. kesejahteraan.

BAB III

SUSUNAN DAN KEDUDUKAN

Pasal 3

MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 4

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

BAB IV
KEKUASAAN MPR

Bagian Kesatu

Tugas

Pasal 5

MPR bertugas:

- a. menjabarkan tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- d. melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya; dan
- e. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Bagian Kedua

Wewenang

Pasal 6

MPR berwenang:

- a. menyusun dan menetapkan RPJP Nasional menurut undang-undang;
- b. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. mengubah dan menetapkan Ketetapan MPR yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang tidak diatur dengan undang-undang;
- 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;
 - 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;
 - i. memberikan tafsir konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - j. melaksanakan sidang sedikitnya sekali dalam 1 (satu) tahun di ibukota negara.

Pasal 7

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, MPR wajib:

- a. melaksanakan tugas dan kewenangan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan undang-undang; dan
- b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam sidang MPR yang dilaksanakan sedikitnya satu kali dalam setahun di ibukota negara.

Pasal 8

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasa 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 V

KEANGGOTAAN MPR

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 9

- (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 10

- (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 (2) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 11

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 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

Hak Pasal 12

Anggota MPR berhak:

- a. memberikan usul dan/atau pendapat dalam proses penyusunan RPJPN;
- b. mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. mengajukan usul perubahan pasal Ketetapan MPR;
- d. mewakili MPR untuk memberikan tafsir konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- f. memilih dan dipilih;
- g. membela diri;
- h. imunitas;
- i. protokoler; dan
- j. keuangan serta administratif.

Bagian Ketiga

Kewajiban

Pasal 13

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. memasyarakatkan ketetapan MPRS dan MPR;
- e. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah;
- h. menjaga integritas;
- i. menaati tata tertib dan kode etik MPR;
- j. memberikan tafsir konstitusi sesuai dengan hakikat dan isi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- k. menghadiri sidang MPR yang dilaksanakan sedikitnya satu kali dalam setahun di ibukota negara.

Bagian Keempat

Larangan

Pasal 14

- (1) Keanggotaan MPR dilarang merangkap jabatan sebagai:
 - a. pejabat negara lainnya;
 - b. hakim pada badan peradilan; atau
 - c. pejabat pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBDKeanggotaan MPR tidak boleh dirangkap dengan jabatan apa pun di lingkungan pemerintahan dan peradilan pada semua tingkatan.
- (2) Anggota MPR dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan wewenang dan tugas MPR serta hak sebagai anggota MPR;
- (3) Anggota MPR dilarang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Bagian Kelima

Sanksi Pasal 15

Anggota MPR yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dikenai sanksi berdasarkan keputusan Badan Kehormatan.

Pasal 16

Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; atau
- c. usul penggantian antarwaktu oleh Badan Kehormatan.

Bagian Keenam Penggantian Antarwaktu

Pasal 17

- (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 ditetapkan dengan keputusan Presiden.

BAB VI FRAKSI DAN KELOMPOK ANGGOTA

Bagian Kesatu Fraksi

Pasal 18

- (1) Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
- (2) Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (3) Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.
- (4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat.
- (5) Pengaturan internal fraksi sepenuhnya menjadi urusan fraksi masing-masing.
- (6) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas fraksi.

Bagian Kedua
Kelompok Anggota

Pasal 19

- (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.

BAB VII

ALAT KELENGKAPAN

Bagian Kesatu

Umum

Pasa 20

Alat kelengkapan MPR terdiri atas:

- a. pimpinan;
- b. Panitia *Ad Hoc* MPR;
- c. Badan Pengkajian;
- d. Badan Pembinaan Empat Pilar Kebangsaan; dan
- e. Badan Kehormatan.

Bagian Kedua

Pimpinan

Pasal 21

- (1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) 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 satu paket yang bersifat tetap.

- (3) Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksidan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna
- (4) Tiap fraksi dan kelompok anggota 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 danditetapkan 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 dalamrapat paripurna MPR.
- (7) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksudpada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPRpertama kali untuk menetapkan pimpinan MPRdipimpin oleh pimpinan sementara MPR.
- (8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksudpada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertuadan termuda dari fraksi dan/atau kelompokanggota yang berbeda.
- (9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata carapemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturanMPR tentang tata tertib.

Pasal 22

- (1) 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 wakil ketua;
 - c. menjadi juru bicara MPR;
 - d. melaksanakan putusan MPR;
 - e. mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - f. mewakili MPR di pengadilan;
 - g. menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR; dan
 - h. menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 23

- (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
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.
- (3) Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota dari fraksi atau kelompok anggota 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.

Pasal 24

- (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 25

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dan penggantian pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Ketiga

Panitia *Ad Hoc* MPR

Pasal 26

- (1) 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.
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.

Pasal 27

- (1) Panitia *Ad Hoc* MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR.
- (2) Setelah terbentuk, panitia *ad hoc* MPR segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.

Pasal 28

- (1) Panitia *Ad Hoc* MPR bertugas:
 - a. mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
 - b. menyusun rancangan putusan MPR.
- (2) Panitia *Ad Hoc* MPR melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR.
- (3) Panitia *Ad Hoc* MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.

Pasal 29

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan rincian tugas panitia *Ad Hoc* MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Keempat
Badan Pengkajian Pasal 30

- (1) Jumlah anggota Badan Pengkajian paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR;
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 31

- (1) Badan Pengkajian bertugas:
 - a. mengkaji sistem ketatanegaraan, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya;
 - b. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR; dan
 - c. merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat.
- (2) Badan Pengkajian melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 32

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan rincian tugas Badan Pengkajian MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Kelima
Badan Pembinaan Empat Pilar Kebangsaan

Pasal 33

- (1) Jumlah anggota BPEPK paling banyak 25 orang (dua puluh lima) yang berasal dari anggota MPR.
- (2) Anggota sebagaimana di maksud pada ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 34

- (1) BPEPK memiliki tugas:
- a. merumuskan arah kebijakan pembinaan empat pilar kebangsaan;
 - b. menyusun garis-garis besar haluan empat pilar kebangsaan dan peta jalan pembinaan empat pilar kebangsaan;
 - c. menyusun dan melaksanakan rencana kerja dan program pembinaan empat pilar kebangsaan;
 - d. melakukan pengendalian dalam pembinaan empat pilar kebangsaan;
 - e. melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan empat kebangsaan;
 - f. melaksanakan sosialisasi dan kerja sama sertahubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya dalam pelaksanaan pembinaan empat pilar kebangsaan;
 - g. menyusun standardisasi sesuai kebutuhan pendidikan dan pelatihan empat pilar kebangsaan; dan
 - h. merumuskan dan menyampaikan rekomendasi terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan empat pilar kebangsaan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), BPEPK dapat melibatkan pihak ketiga; dan
- (3) BPEPK melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 35

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan rincian tugas BPEPK diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Keenam
Badan Kehormatan
Pasal 36

- (1) Badan Kehormatan dibentuk oleh MPR sebagai alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap.
- (2) Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat.
- (3) Anggota Badan Kehormatan berjumlah 20 (dua puluh) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna
- (4) Anggota Badan Kehormatan sebagaimana di maksud pada ayat (3) dipilih dengan melihat perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap Fraksi dan Kelompok DPD yang ada di MPR.

Pasal 37

- (1) Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
 - a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota MPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota MPR; dan/atau
 - d. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Kehormatan melakukan evaluasi dan penyempurnaan terhadap peraturan MPR tentang kode etik MPR.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Kehormaan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

Pasal 38

Ketentuan lebih lanjut mengenai badan kehormatan di atur dalam peraturan MPR tentang Tata Tertib .

BAB VIII
Pelaksanaan Kekuasaan MPR
Bagian Kesatu
Penyusunan dan Penetapan RPJP Nasional
Pasal 39

- (1) MPR berwenang menyusun dan menetapkan RPJPNasional.
- (2) RPJP Nasional dibahas oleh MPR bersama dengan lembaga negara lain.
- (3) Pembentukan RPJP Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam tugas menjabarkan tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 40

- (1) Penyusunan RPJP Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (2) dilaksanakan dalam Musrenbang.
- (2) Musrenbang untuk menyusun RPJPNasional dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP Nasional yang sedang berjalan.

Pasal 41

- (3) Badan Pengkajian MPR menyiapkan rancangan RPJPNasional.
- (4) Rancangan RPJPNasional dibahas bersama dengan lembaga negara lain dengan cara musyawarah untuk mufakat.
- (5) Penyusunan dan pembahasan RPJPNasional dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dimulainya Musrenbang.
- (6) RPJPNasional ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

Pasal 42

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJPNasional diatur dengan Undang-Undang.

Bagian Kedua
Perubahan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 43

- (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 44

- (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 diubah beserta alasannya

Pasal 45

- (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:
 - (3) jumlah pengusul; dan
 - (4) pasal yang diusulkan diubah dan alasan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).
- (5) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak usul perubahan diterima.

Pasal 46

Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (3), pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2).

Pasal 47

- (1) Dalam hal usul perubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 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 45 (2) pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR 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 48

Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) dilakukan kegiatan sebagai berikut:

- a. pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya;
- b. fraksi dan kelompok anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap usul perubahan; dan
- c. membentuk panitia *ad hoc* untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul.

Pasal 49

- (1) Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia *ad hoc* melaporkan hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
- (2) Fraksi dan kelompok anggota MPR menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian panitia *ad hoc*.

Pasal 50

- (1) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) dihadiri oleh paling sedikit 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 paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.

Pasal 51

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.

Bagian Ketiga
Perubahan dan Penetapan Ketetapan MPR
Pasal 52

- (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Ketetapan MPR.
- (2) Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Ketetapan MPR yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 53

- (1) Badan Pengkajian MPR menyusun rancangan perubahan Ketetapan MPR untuk dibahas dalam Rapat Paripurna Majelis.
- (2) Pembahasan perubahan Ketetapan MPR dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mufakat.
- (3) Rancangan akhir perubahan Ketetapan MPR disahkan oleh Ketua MPR dalam Ketetapan MPR.

Pasal 54

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perubahan dan penetapan Ketetapan MPR diatur dalam Undang-Undang.

Bagian Keempat
Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden
Hasil Pemilihan Umum

Pasal 55

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 56

- (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 56 ayat (1)

pimpinan MPR membacakan keputusan KPU 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 rapat paripurna DPR.
- (6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat 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 57

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (4) 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.”

Bagian Kelima
Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden
dalam Masa Jabatannya
Pasal 58

- (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 59

- (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 58 ayat (2).
- (2) Usul DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2) harus dilengkapi putusan 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 60

- (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 59.
- (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 60 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 61

- (4) Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya.
- (5) Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya.
- (6) Keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 62

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) sidang paripurna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) tidak dilanjutkan.

Bagian Keenam

Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

Pasal 63

Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 64

- (1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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 bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 65

Sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 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 66

Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 67

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Bagian Ketujuh

Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

Pasal 68

- (1) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 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 69

- (1) MPR melantik Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 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 70

Sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) 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 71

Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Bagian Kedelapan
Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 72

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.

Pasal 73

- (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 74

- (1) Pemilihan 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 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 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6).

Pasal 75

- (1) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 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 76

- (1) Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 sebagai berikut:

Sumpah 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 selurus-lurusnya 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 selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 77

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 78

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Bagian Kesembilan Penafsiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 79

MPR berwenang memberi tafsir atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada sidang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pasal 80

- (1) Mahkamah Konstitusi menyampaikan salinan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang dasar beserta hari sidang perkara yang dimaksud kepada MPR, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) Hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.
- (2) Dalam hal MPR melaksanakan wewenang memberi tafsir konstitusi atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada sidang pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dapat diwakili oleh Badan Pengkajian.

Bagian Kesepuluh

Sidang Tahunan

Pasal 81

- (1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang sedikitnya sekali dalam 1 (satu) tahun dalam rangka:
 - a. melakukan perencanaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kekuasaan MPR; dan
 - b. mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
- (3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
- (4) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Pasal 82

- (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

Persidangan dan Pengambilan Keputusan

Bagian Kesatu

Persidangan

Pasal 83

- (1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 1 (satu) tahun di Ibukota Negara.
- (2) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan 16 (enam belas) Agustus.
- (3) Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5.

Pasal 84

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangandiatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Kedua

Pengambilan Keputusan

Pasal 85

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.

Pasal 86

- (1) Pengambilan keputusan dalam sidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 terlebih dahulu diupayakan dengan cara musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil melalui pemungutan suara.
- (3) Dalam hal keputusan berdasarkan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, dilakukan pemungutan suara ulang;
- (4) Dalam hal pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hasilnya masih belum memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berlaku ketentuan :
 - a. pengambilan keputusan ditangguhkan sampai sidang berikutnya; atau
 - b. usul yang bersangkutan ditolak.

Pasal 87

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan sidang MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

BAB X
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 88

Dengan berlakunya undang-undang ini, semua pengaturan mengenai kelembagaan MPR yang diatur dalam undang-undang lain masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan undang-undang ini.

BAB XI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 89

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

Ir. JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal

**MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,**

Ttd.

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN NOMOR.....

RANCANGAN

PENJELASAN

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR... TAHUN 2018

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

I. UMUM

Pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR.

Terlepas dari perbedaan konstruksi dasar kelembagaan dan kewenangan MPR tersebut, perlu untuk diketahui bahwa pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangan MPR baik sebelum maupun setelah reformasi “selalu” diatur dalam satu undang-undang organik yang pengaturannya “dipaketkan” bersamaan dengan pengaturan kelembagaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Dewan Perwakilan Daerah (setelah perubahan UUD NRI 1945). Pengaturan terhadap lebih dari satu lembaga negara didalam satu undang-undang tentu memiliki sisi kelemahan. Kelemahan tersebut terlihat dengan terbatasnya pengaturan dan ruang gerak kelembagaan MPR dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya yang kemudian bermuara pada biasanya hakekat MPR sebagai rumah rakyat.

Berangkat dari kelemahan tersebut, menjadi penting sekiranya kelembagaan MPR diatur dalam sebuah undang-undang sendiri. Terlebih mengingat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan 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. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut, diharapkan permasalahan-permasalahan MPR yang kini terjadi dapat terjawab.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dimaksud adalah ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Huruf e

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dimaksud adalah ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Pasal 6

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Pengusulan 2 (dua) calon wakil presiden kepada MPR merupakan prakarsa Presiden. Dua calon wakil presiden tersebut berasal dari 1 (satu) partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon tersebut dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR” adalah format dan prosedur pengelolaan anggaran.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

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.

Pasal 12

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan” adalah dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

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 j

Cukup jelas.

Pasal 13

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.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Penggantian antar waktu yang dimaksud adalah penggantian antar waktu sebagai anggota DPR atau DPD sehingga mengakibatkan pada penggantian antarwaktu anggota MPR.

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

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “mengoordinasikan anggota MPR” adalah mempersiapkan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat menjalankan tugas dan wewenangnya pada lembaga masing-masing. Ketentuan ini tidak menutup kesempatan bagi Pemerintah dan masyarakat untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

Dalam mewakili MPR di pengadilan, pimpinan dapat menunjuk kuasa hukum.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 23

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.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud pihak ketiga adalah akademisi, profesional dan pihak lain yang bebas dari kepentingan politik.

Ayat (3)

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

Cukup jelas.

Pasal 54

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56

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 57

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 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

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 66

Cukup jelas.

Pasal 67

Cukup jelas.

Pasal 68

Cukup jelas.

Pasal 69

Cukup jelas.

Pasal 70

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 71

Cukup jelas.

Pasal 72

Cukup jelas.

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

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 77

Cukup jelas.

Pasal 78

Pidato pelantikan 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 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

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Cukup jelas.

Pasal 88

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN NOMOR.....



BADAN PENGKAJIAN MPR

Tahun 2018

