



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

**BADAN PENGAJIAN  
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR  
Tahun 2018**

**Universitas Padjadjaran**



**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 Padjadjaran dan Biro Pengkajian Setjen MPR

## **SERTIFIKASI BUKU**

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

ISBN

978-602-5676-25-3

**Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI**



SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

## PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI

*Alhamdulillahirabbil 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 PENGKAJIAN 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 PENKAJIAN 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

A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
D. Metode Penelitian .....	7

## BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis .....	11
1. Lembaga Negara .....	11
a. Lembaga Perwakilan .....	13
b. Hubungan antar Lembaga Negara .....	20
c. Perluasan Kekuasaan Lembaga Negara .....	26
2. Perencanaan Pembangunan .....	29
3. Norma Berjenjang .....	31
4. Penafsiran Konstitusi .....	33
5. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan .....	37
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan MPR Sebagai Lembaga Negara .....	41
1. Asas Kedaulatan Rakyat .....	41
2. Asas Musyawarah Mufakat .....	42
3. Asas Kekeluargaan .....	43
4. Asas Transparansi dan Akuntabilitas .....	43
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi .....	44
1. Eksistensi MPR Sebagai Lembaga Negara .....	44
2. Persepsi <i>Stakeholder</i> .....	47
3. Perkembangan Alat Kelengkapan MPR .....	47
4. Praktek Perluasan Kewenangan di Berbagai Negara .....	49
a. Kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur Terkait Gagasan Dihidupkannya Kembali GBHN .....	52
b. Pelaksanaan Wewenang MPR dalam Melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Hasil Pemilihan Umum .....	59

c. Perlunya MPR diberikan Tugas untuk Memberikan Tafsir Sesuai Hakikat dan Isi Dari Konstitusi dalam Hal Proses <i>Judicial Review</i> yang Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi .....	63
d. Kajian Pelaksanaan Terhadap Adanya Tugas MPR untuk Melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam Rangka Memberikan Kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk Menyampaikan Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya .....	70
e. Kajian Pelaksanaan Terhadap Perlunya MPR Diberi Tugas Melakukan Peninjauan dan Penegasan Mengenai Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan .....	80
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	84

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

#### **TERKAIT PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR SECARA TERSENDIRI**

A. Eksistensi Pengaturan MPR .....	88
B. Rencana Pembangunan Nasional dan Haluan Negara .....	89
C. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum yang Dituangkan dalam Ketetapan MPR .....	94
D. Perlunya Ketetapan MPR dalam Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden .....	98
E. Tafsir Konstitusi dalam Judicial Review oleh MK .....	99
F. Sidang Tahunan MPR .....	101
G. Peninjauan dan Penegasan Materi Muatan dan Status HUKUM TAP MPR/S yang Masih Dinyatakan Berlaku .....	105

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

A. Landasan Filosofis .....	113
B. Landasan Sosiologis .....	114
C. Landasan Yuridis .....	116

#### **BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI**

##### **MUATAN UNDANG-UNDANG**

A. Jangkauan atau Arah Pengaturan .....	119
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Tentang MPR .....	122

#### **BAB VI PENUTUP**

A. Simpulan .....	151
B. Rekomendasi .....	152

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>153</b>
-----------------------------	------------

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejarah ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari proses pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Meskipun MPR baru terbentuk ketika Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, namun harus diakui 73 (tujuh puluh tiga) tahun sudah konsepsi MPR digagaskan oleh para *founding fathers*. Muhammad Yamin menyampaikan perlunya sebuah majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia menjadi pertanda awal gagasan ini muncul.<sup>1</sup> Sejalan dengan Muhammad Yamin, Soepomo juga mengusulkan rumusan “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”, sebagai bentuk penjelmaan seluruh rakyat.<sup>2</sup> Konsepsi tersebutlah yang mendasari terbentuknya MPR dan kemudian disahkan oleh BPUPKI dalam UUD NRI 1945 pada tanggal 16 Juli 1945 dan diharapkan bahwa majelis ini akan menjadi perwakilan yang merupakan jelmaan seluruh rakyat Indonesia. Kedudukan MPR dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat (*Vertretungsorgan den Willens des Staatsvolkes*).<sup>3</sup>

Dinamika yang terjadi di Indonesia menjadikan kedudukan dan fungsi MPR sebagai lembaga negara mengalami pasang surut. Terlebih ketika Perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002) memunculkan gagasan untuk menyejajarkan kedudukan MPR dan mereduksi beberapa fungsi MPR demi mewujudkan keadaan saling mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan.<sup>4</sup> Kedudukan, fungsi dan komposisi MPR yang diidealkan oleh Soepomo merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat<sup>5</sup> berubah seiring dengan munculnya gagasan *bicameral*. Perubahan komposisi MPR, sepias dikatakan sejalan dengan model perwakilan sistem *strong bicameral* seperti Kongres di Amerika yang terdiri atas *Senate* dan *House of Representatives*. Di Indonesia padanannya MPR seperti Kongres, DPD seperti

---

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

2 *Ibid.*, Hlm. 293-294.

3 Lihat Penjelasan Bab II Pasal 2 UUD 1945 Sebelum Perubahan.

4 Ah. Mujib Rohmat, “*Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi*”, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016, Hlm. 12.

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



*Senate* dan DPR seperti *House of Representatives*. Secara teoritis keberadaan DPD dimaksudkan untuk menerapkan prinsip *checks and balances* dalam tubuh lembaga perwakilan.<sup>6</sup> Kewenangan DPD untuk menjalankan fungsinya masih belum memadai hingga saat ini. Sistem *bicameral* yang setengah hati justru mengakibatkan kedudukan DPD seolah tidak jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, perubahan kedudukan, fungsi dan komposisi MPR berimplikasi pada tereduksinya kewenangan MPR.

Pasca Perubahan UUD NRI 1945, eksistensi MPR justru dipertanyakan. Muncul beberapa pandangan mengenai keberadaan MPR, yakni; *pertama*, Refly Harun menyatakan bahwa “*Romantisme MPR sudah tidak tepat lagi, cukup sebagai forum saja. Ketika DPR dan DPD bersatu ya sudah membentuk forum MPR untuk merumuskan jalan Indonesia ke depan, tidak perlu berdiri sendiri.*” Selain itu, menurut Koordinator Nasional Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, Sebastian Salang. Keberadaan MPR hanya pemborosan saja, “*MPR sebuah lembaga besar kok tugasnya cuma sosialisasi undang-undang, masih banyak masyarakat yang tidak tahu, akhirnya semua arahnya ke anggaran dan ini proyek, ini pemborosan.*” Sebastian menyalahkan DPR yang tidak serius menempatkan kedudukan MPR secara tepat. DPR terkesan tidak tegas menyusun susunan dan kedudukan lembaga legislatif ini.<sup>7</sup> Berlainan dengan itu, Akademisi Universitas Muhammadiyah Purwokerto (UMP) Anjar Nugroho, justru menjelaskan bahwa MPR perlu diperkuat dengan undang-undang tersendiri. Anjar menegaskan, salah satu fungsi MPR perlu diperkuat, yakni terkait dengan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). “*Harus ada arah kebijakan pembangunan secara mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan eksekutif. Untuk itu MPR sebagai lembaga yang memiliki tugas istimewa, perannya mesti dikuatkan sebagai elemen pengimbang kekuasaan eksekutif dengan undang-undang tersendiri.*” kata Anjar dalam diskusi yang digelar MPR bekerja sama dengan UMP, Rabu 8 November 2017.<sup>8</sup>

Muncul sebuah pertanyaan terkait dengan eksistensi MPR sebagai lembaga negara, apakah MPR perlu untuk dipertahankan? Ataukah MPR perlu dikembalikan sebagaimana konsepsi para *founding fathers*? Ataukah fungsi dan tugas MPR perlu direformulasi agar lembaga negara tersebut memiliki eksistensi dan dapat menjawab beberapa permasalahan ketatanegaraan? Atau adakah beberapa fungsi MPR yang dapat dikembalikan demi terciptanya penyelenggaraan negara yang ideal?

Gagasan untuk mereformulasi kewenangan MPR muncul seiring dengan persepsi yang mempertanyakan eksistensi MPR. Berkaitan dengan hal tersebut, Badan Pengkajian MPR menyatakan bahwa idealnya MPR diberikan beberapa tugas dan kewenangan

6 M. Ichsan Loulembah, *Bikameral Bukan Federal, Artikel DPD Dan Perwakilan Politik Daerah*, Kelompok DPD Di MPR RI, 2006, Hlm. 139.

7 Van/Lrn, “*Pro Kontra Keberadaan MPR*”, <https://news.detik.com/berita/1158457/pro-kontra-keberadaan-mp>, Diakses Pada 20 Juni 2018.

8 Gervin Nathaniel Purba, “*MPR Dinilai Perlu Punya UU Sendiri*” <http://news.metrotvnews.com/politik/4ba77ark-mp-dinilai-perlu-punya-uu-sendiri>, Diakses Pada 20 Juni 2018

tambahan yakni:

1. Tugas dan wewenang MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur terkait gagasan dihidupkannya kembali GBHN.
2. Penjabaran lebih lanjut dalam hal pelaksanaan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilihan Umum terkait tugas MPR untuk menetapkan dalam sebuah Ketetapan MPR.
3. Perlunya MPR diberikan tugas untuk memberikan tafsir sesuai hakikat dan isi dari konstitusi dalam hal proses *judicial review* yang dilakukan oleh MK.
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.

*Pertama*, gagasan menghidupkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN dalam Ketetapan MPR (TAP MPR). Gagasan ini disampaikan oleh mantan Presiden Megawati Sukarno Puteri pada Konvensi Nasional tentang Haluan Negara tertanggal 30 Maret 2016. Beliau menyatakan pembangunan Indonesia pada saat ini tidaklah terarah. Program pembangunan hanya didasari pada visi dan misi presiden beserta wakilnya dalam janji kampanye yang berbeda-beda tiap periode, sehingga semakin mengambarkan bahwa pembangunan Indonesia seolah tidak memiliki arahan dan batasan. Pembangunan juga tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan daerah.<sup>9</sup> Dari latar belakang tersebut muncul pertanyaan, “*apakah tepat menyusun perencanaan pembangunan nasional dalam TAP MPR tentang GBHN di era presidensi?*” Atau “*apakah dengan menyusun perencanaan pembangunan nasional yang tertuang di dalam TAP MPR tentang GBHN nantinya dapat menjamin keberhasilan pembangunan berkelanjutan di Indonesia?*”

*Kedua*, mengenai penjabaran lebih lanjut pelaksanaan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum dalam sebuah TAP MPR. Hal ini pernah menjadi salah satu topik pembahasan dalam Workshop Ketatanegaraan MPR RI dengan Fakultas Hukum UNPAD. Guru Besar Madya Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD, Nandang Alamsah Delairnoor menyatakan bahwa “*rasional saja bila MPR melantik Presiden dalam Ketetapan MPR, UUD 1945 kan memberikan kewenangan MPR untuk melantik.*”<sup>10</sup> Namun yang menjadi pertanyaan, bukankah ketika MPR kehilangan kewenangannya sebagai pemberi mandat kepada

9 Lihat Dalam, <https://Nasional.Tempo.Co/Read/758168/Haluan-Negara-Jadi-Petunjuk-Arah-Pembangunan>, Diakses Pada 20 Juni 2018

10 Lihat Dalam, <http://www.Mahkamahkonstitusi.Go.Id/Index.Php?Page=Web.Berita&Id=12016#.Wzjguqczi>, Diakses Pada 26 Juni 2018

presiden, MPR juga otomatis kehilangan fungsinya untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden? Namun mengapa MPR diberi kewenangan melantik Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 3 ayat 2 UUD NRI 1945? Lantas, *“apakah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hanyalah seremonial belaka dan tidak harus dituangkan dalam produk hukum?”*

*Ketiga*, mengenai perlunya MPR diberi tugas untuk melakukan tafsir konstitusi sesuai hakikat dan isi UUD NRI 1945 dalam hal proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Wacana diatas pertama kali disuarakan oleh pimpinan fraksi-fraksi DPR pada acara diskusi yang bertajuk *Refleksi Akbir Tabun: Peran MPR Dalam Dinamika Politik* pada 14 Desember 2014. Menurut Abdul Kadir Karding, Ketua Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), penafsiran konstitusi harus dimiliki MPR karena MPR yang memahami konstitusi dan lahirnya konstitusi. Timbul pertanyaan, *“apakah MPR sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 perlu dilibatkan dalam hal judicial review di Mahkamah Konstitusi?”*

*Keempat*, mengenai tugas MPR untuk melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada pimpinan lembaga negara untuk menyampaikan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Hal ini sejatinya bukan lagi wacana, sebab sudah dilaksanakan sejak 2015 lalu. Namun pelaksanaan Sidang Tahunan MPR hanya berdasarkan konvensi ketatanegaraan dan Peraturan MPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR. Selain itu, penyampaian pelaporan kinerja lembaga negara tersebut hanya diwakilkan oleh presiden sebagai kepala negara dan disampaikan dalam bentuk pidato presiden yang singkat serta tidak mempunyai tolak ukur yang pasti. Sehingga muncul pertanyaan, *“apa yang menjadi urgensi untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR jika tidak memberikan dampak apapun terhadap penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia?”* Dan *Apakah tepat melaksanakan Sidang Tahunan MPR dengan dasar hukum peraturan internal MPR yang tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap lembaga negara lain?”*

*Kelima*, mengenai perlunya MPR diberi tugas untuk melakukan peninjauan dan penegasan mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPR dan MPRS yang masih dinyatakan berlaku. Gagasan ini muncul terkait dengan diakuinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun bunyi penjelasan pasal 7 ayat 1 huruf b Undang-Undang NO 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terbatas hanya pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003. Akan tetapi, TAP MPR yang masih berlaku tersebut memiliki beberapa substansi yang tidak lagi berkesesuaian dengan perkembangan yang ada di masyarakat. TAP MPR juga tidak lagi dijadikan rujukan dalam pembentukan produk-produk hukum dibawah TAP MPR. Menjadi pertanyaan, *“apakah tepat meletakkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan ketika TAP MPR tidak lagi menjadi acuan produk hukum dibawahnya? Atau bagaimana*

*konsekuensi tugas MPR untuk memasyarakatkan ketetapan MPR namun TAP MPR tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat?”*

Untuk mewujudkan reformulasi kewenangan MPR sebagaimana gagasan Badan Pengkajian tersebut, timbul sebuah pertanyaan mengenai bagaimanakah cara yang tepat untuk mewujudkannya? Mungkinkah reformulasi kewenangan tersebut dilakukan dengan Perubahan UUD NRI 1945? Ataukah dapat dilakukan cara lain tanpa harus mengubah UUD NRI 1945?

Kurang sempurnanya UUD NRI 1945, menjadikan isu perubahan ke-lima UUD NRI 1945 mencuat. Namun rigiditas UUD NRI 1945 menyebabkan perubahan sulit dilakukan, selain itu Bagir Manan juga mengatakan bahwa membuka kesempatan perubahan seperti membuka kotak Pandora, yang berpotensi meluas. *“Yaa nanti ada saja, artinya, ada kemungkinan hal-hal yang bukan objek perubahan menjadi sorotan karena kesempatan perubahan cukup sulit, maka kemudian ada yang berpikir, mengapa tidak sekalian saja.”* Hal tersebut justru menciptakan ketidakpastian hukum. Namun pemahaman *living constitution* atau konstitusi yang hidup, menuntut sebuah konstitusi untuk mampu memenuhi perkembangan suatu negara. Lantas bagaimanakah cara untuk memenuhi tuntutan reformulasi kewenangan MPR tersebut?

Sejarah mencatat bahwa konstitusi kita mengakui kekuasaan tersirat (*implied powers*). Hal ini terbukti ketika terjadi kekosongan wadah hukum bagi MPR dalam menjalankan wewenangnya. Pasal 3 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan berbunyi *“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”* dianggap memiliki makna tersirat pada kata *‘menetapkan’* dalam pasal tersebut, sehingga menimbulkan penafsiran.<sup>11</sup> Dari hal tersebut, kewenangan MPR nampaknya dapat direformulasi demi memenuhi perkembangan kenegaraan tanpa harus merubah atau menambahkan ketentuan tertentu dalam UUD NRI 1945. Sejauh manakah teori dan praktik empiris kekuasaan tersirat (*implied power*) digunakan di Indonesia? Mungkinkah hal tersebut diterapkan untuk mereformulasi kewenangan MPR?

Ketika reformulasi kewenangan MPR dapat diterapkan, dimanakah reformulasi kewenangan MPR dituangkan, apakah mungkin dilakukan dengan menambahkan pasal 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 atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3)? Padahal substansi dalam UU MD3 pun memiliki beberapa masalah, misalkan pencantuman DPRD yang sepaket dengan MPR, DPR dan DPD. Kedudukan DPRD

---

11 Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*, FH UII Press: Yogyakarta, 2007, Hlm. 169-170.

dinyatakan bukanlah lembaga legislatif, sehingga dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan pengaturan DPRD dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dalam UU MD3. Selain itu, banyak pengaturan tentang MPR, DPR, dan DPD dalam tata tertib masing-masing lembaga negara tersebut yang bertentangan dengan ketentuan UU MD3. Pengaturan yang dijadikan satu paket dengan lembaga lain juga menjadikan pengaturan MPR terbatas. Pembentukan alat-alat kelengkapan MPR yang dapat mengoptimalkan pelaksanaan wewenang dan tugas MPR justru tidak diatur dalam undang-undang tersebut.

Lantas, dimanakah reformulasi kewenangan MPR dituangkan? Mungkinkah dibentuk undang-undang tentang MPR secara tersendiri untuk mengakomodir hal tersebut? Jika mengacu pada Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, memang dinyatakan bahwa salah satu materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang, berisi pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD NRI 1945. Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menjabarkan 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.*" Terlebih lagi, lembaga negara lain yang diamanatkan diatur dengan UUD NRI 1945, seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pengaturannya telah diatur dengan undang-undang secara tersendiri. Berdasarkan hal-hal tersebut, apakah seharusnya undang-undang tentang MPR dibentuk pula secara tersendiri? Lantas, substansi apa saja yang akan diatur dalam undang-undang tersebut? Selain itu, sejauh mana reformulasi kewenangan MPR dapat diberikan?

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perlu dilakukan penelitian dan kajian mendalam terhadap beberapa mendasar. Naskah Akademik ini bertujuan untuk memberikan landasan dan pertimbangan akan hal-hal tersebut.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, dapat diketahui hal yang hendak dikaji dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam praktik mengenai tugas dan wewenang MPR dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa diperlukan adanya pengaturan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam bentuk undang-undang tersendiri?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?

4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan rakyat?

### C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

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

1. Mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam praktik mengenai tugas dan wewenang MPR dan merumuskan cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sehingga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat secara tersendiri.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan rakyat.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### D. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berdasarkan metode yuridis normatif yaitu suatu metode penelitian hukum yang menitikberatkan pada data kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti. Penelitian dilakukan dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>12</sup> Sifat penelitian adalah penelitian preskriptif. Penelitian preskriptif (*prescriptive research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan cara bagaimana mengatasi suatu masalah.<sup>13</sup>

#### a. Jenis dan sumber data penelitian

Bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan

---

12 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, Jakarta: UII Press 2003, Hlm 33.

13 Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 2006, Hlm. 105.

sebagai data sekunder.<sup>14</sup> Dengan berbasis metode pendekatan yuridis normatif, maka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang MPR ini menggunakan data sekunder yang mencakup tiga bagian;

1. Bahan hukum primer; yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR sebagai lembaga negara. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan tersebut didasarkan pada norma yang paling tinggi sampai norma yang paling rendah yakni UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 2014 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Putusan Mahkamah Konstitusi, peraturan internal berupa tata tertib maupun berbagai dokumen hukum terkait.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa teori, konsep mengenai MPR, gambaran MPR dalam praktik yang bersumber dari bentuk buku, artikel, jurnal, hasil penelitian dan tulisan lainnya yang relevan.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tambahan atau dukungan data yang telah ada pada bahan hukum primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah penelusuran-penelusuran di internet (*online research*).

#### **b. Teknik analisis data**

Setelah data tersebut terkumpul, dilakukan pengolahan data dengan cara melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pemilihan data, pengkategorian, perbandingan, penyatuan, dan penafsiran data, sehingga data tersebut menghasilkan analisis yang berdasarkan hukum.

Penelitian ini juga menggunakan metode perbandingan untuk mengetahui pengaturan serta praktik lembaga perwakilan dibeberapa negara. Negara-negara yang dijadikan sumber perbandingan yaitu, Republik Rakyat Tiongkok, Amerika

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

Serikat, India dan Filipina. Selain untuk meninjau praktik penyelenggaraan diberbagai negara, ditinjau pula kelemahan dan kelebihan dalam menerapkan sistem tersebut. Dengan melakukan perbandingan ini diharapkan Indonesia dapat mengadaptasi konsep lembaga perwakilan sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Untuk melengkapi Penyusunan Naskah Akademik ini, dilengkapi juga dengan wawancara dan diskusi. Wawancara dilakukan untuk memastikan dan mengklarifikasi, informasi yang didapat sehingga memperoleh gambaran yang sempurna dalam melakukan analisis persoalan. Wawancara dilakukan bersama Mantan Ketua MA, Bagir Manan. Diskusi dilakukan secara intensif bersama akademisi untuk memperoleh analisis yang kritis.

### **c. Sistematika penulisan**

Secara umum sistematika pembahasan penyusunan Naskah Akademik ini berdasarkan pada teknik penyusunan Naskah Akademik dalam lampiran I UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari VI BAB. Apabila dijabarkan maka Penyusunan Naskah Akademik sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN; akan menjabarkan pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang. Dalam hal ini akan berangkat dari sejarah MPR sebagai lembaga perwakilan, peraturan mengenai terkait tugas dan wewenang MPR, serta eksistensi MPR sebagai lembaga dalam masyarakat.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS; Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas terkait, praktik, serta implikasi sosial, politik, ekonomi dan keuangan negara. Dalam penentuan asas-asas memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian. Selain itu terhadap praktik empiris akan dijabarkan kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat dan dijabarkan juga praktik apa yang seharusnya terjadi.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT; Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain, status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi

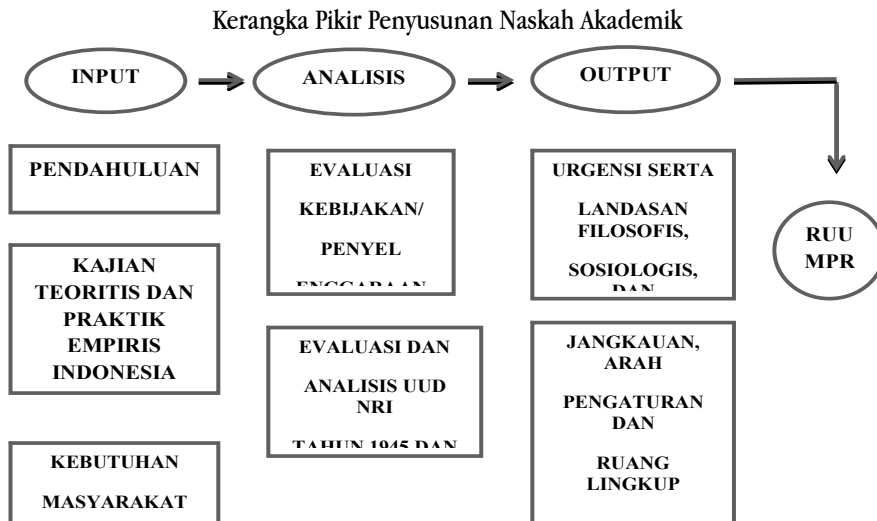


yang akan diatur.

**BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS;** Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan. Landasan filosofis akan berangkat pada cita-cita sila keempat pancasila tentang lembaga perwakilan dengan permusyawaratan; Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek; Landasan yuridis akan menggambarkan bahwa peraturan yang akan dibentuk ini untuk mengatasi permasalahan hukum sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru.

**BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG;** Bab ini menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam babsebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakupketentuan umum, materi yang akan diatur, ketentuan peralihan, ketentuan penutup.

**BAB VI PENUTUP;** Bab ini berisi rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, serta saran untuk menetapkan Rancangan Undang-Undangtentang MPR.



Gambar 1.1

## BAB II

# KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. Kajian Teoretis

Suatu penelitian pada dasarnya dilakukan untuk memecahkan suatu masalah. Untuk dapat mengatasi permasalahan, perlu dilakukan pengkajian atas teori-teori yang berkembang, untuk menjembatani antara masalah dalam penelitian dengan data yang ingin diperoleh dalam rangka melihat fakta. Perlunya dilakukan pengkajian atas teori-teori didasari oleh kedudukan teori sebagai landasan berpikir dalam suatu penelitian.

Dalam kajian teoritis ini, garis besar teori yang akan penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1. Lembaga Negara
  - a. Lembaga Perwakilan dan Partisipasi Masyarakat
  - b. Hubungan antar Lembaga Negara
  - c. Perluasan Kekuasaan Lembaga Negara
2. Perencanaan Pembangunan
3. Norma Berjenjang
4. Penafsiran Konstitusi
5. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana untuk menjembatani antara masalah penelitian dengan data yang ingin diperoleh, teori dan konsep yang akan penulis kaji, digunakan untuk memperjelas dan mempertajam ruang lingkup dan konstruksi variabel yang akan diteliti. Teori-teori diatas juga dimaksudkan untuk memberikan landasan berpikir terkait dengan gagasan mereformulasi fungsi dan wewenang MPR.

#### 1. Lembaga Negara

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, banyak ditemukan pengertian lembaga negara. Namun, baik dalam UUD NRI Tahun 1945 sesudah dan sebelum perubahan tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai apa atau siapa yang dimaksud dengan lembaga negara. Sehingga menimbulkan berbagai macam pandangan diantara para ahli hukum.

#### **Pandangan Hans Kelsen**

Lembaga atau organ negara secara lebih luas, dapat kita lihat dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *The Concept of the State Organ* dalam

bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.*” Semua organ yang menjalankan fungsi-fungsi ‘*law-creating function and law-applying function*’ merupakan organ atau lembaga negara. Berdasarkan pandangan Hans Kelsen ini, setiap warga negara yang sedang berada dalam keadaan menjalankan suatu ketentuan undang-undang juga dapat disebut sebagai organ negara dalam arti luas, misalnya ketika warga negara yang bersangkutan sedang melaksanakan hak politiknya untuk memilih dalam pemilihan umum. Yang bersangkutan dianggap sedang menjalankan undang-undang (*law applying function*) dan juga sedang melakukan perbuatan hukum untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat (*law creating function*) melalui pemilihan umum yang sedang diikuti. Artinya, 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 itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>15</sup>

### **Pandangan Sri Soemantri**

Tentang lembaga-lembaga negara, Sri Soemantri menggolongkan semua lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai alat perlengkapan negara. Berdasarkan hasil Perubahan UUD NRI 1945, lembaga negara yang dimaksud adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY. Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara berdasarkan hasil Perubahan UUD NRI 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi, yakni dalam bidang perundang-undangan, berkaitan dengan pengawasan dan pengangkatan hakim agung.<sup>16</sup>

### **Pandangan Bagir Manan**

Sebaliknya, Bagir Manan menyatakan bahwa tidak semua lembaga yang eksistensinya diatur dalam UUD NRI 1945 secara otomatis dikualifikasikan sebagai alat perlengkapan negara. Suatu kedudukan, fungsi dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam konstitusi.<sup>17</sup> Kualifikasi sebagai alat kelengkapan negara (*staats organen*) sangat tergantung pada fungsi yang dimilikinya. Ringkasnya, alat kelengkapan negara merupakan badan-badan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. Selengkapnya, Bagir Manan menyatakan: “*Untuk mengetahui, apakah suatu lembaga negara sebagai yang bertindak untuk dan atas nama negara atau*

15 [https://Bppk.Kemenkeu.Go.Id/Images/File/Magelang/Pengumuman/Organ\\_Negara.Pdf](https://Bppk.Kemenkeu.Go.Id/Images/File/Magelang/Pengumuman/Organ_Negara.Pdf) Diakses Pada 26 Juni 2018

16 Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979, Hlm.49.

17 Bagir Manan, “*Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah (Dan Mahkamah Konstitusi) Dengan Komisi Yudisial: Suatu Pertanyaan*” *Jurnal Hukum* Vol XIII No. 02, 2006, Hlm.1.

*bukan, ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas dan wewenang lembaga negara yang bersangkutan.*”Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.<sup>18</sup>

Secara umum, Bagir Manan membagi lembaga-lembaga negara ke dalam:<sup>19</sup>

- 1) lembaga negara ketatanegaraan;
- 2) lembaga negara administratif;
- 3) lembaga negara *auxiliary*; dan
- 4) lembaga negara *ad hoc*.

### **Pandangan Jimly Asshiddiqie**

Lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi hierarkinya. Untuk itu ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sedangkan dari hierarki kelembagaannya, Jimly Asshiddiqie mengaitkannya dengan teori tentang norma sumber legitimasi.<sup>20</sup> Berdasarkan teori tersebut, lembaga-lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis lembaga negara, yaitu lembaga lapis pertama yang disebut dengan “lembaga tinggi negara” yaitu lembaga-lembaga negara yang bersifat utama (primer) yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari konstitusi; lembaga lapis kedua yang disebut dengan “lembaga negara” ada yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari konstitusi namun ada pula yang mendapat kewenangan dari undang-undang; dan lembaga lapis ketiga yang disebut “lembaga daerah”.<sup>21</sup>

#### **a. Lembaga Perwakilan**

Sistem perwakilan pada dasarnya berangkat dari prinsip demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat, juga mengkhendaki hadirnya partisipasi masyarakat. Demi kebutuhan praktis, gagasan demokrasi dijalankan melalui prosedur perwakilan, dan dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang sangat fundamental dalam sistem demokrasi. Ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan, merupakan dasar dari

---

18 *Ibid.*, hlm. 3.

19 *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 43

20 *Ibid.*, hlm. 43.

21 *Ibid.*, hlm. 43-45.

konsep tersebut.<sup>22</sup>

Di Indonesia, pemikiran untuk menciptakan wadah demokrasi perwakilan, bergulir seiring dengan munculnya gagasan tersebut. Moh.Hatta dalam tulisannya yang berjudul *Demokrasi Asli Indonesia Dan Kedaulatan Rakyat*,<sup>23</sup> memaknai kedaulatan rakyat dengan adanya keterlibatan rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan-badan perwakilan yang kemudian diwakilkan oleh badan perwakilan rakyat. Makna dari badan perwakilan rakyat merupakan lembaga yang merupakan simbol dari keluhuran demokrasi, dimana dalamnya terdapat orang-orang pilihan yang dijadikan wakil rakyat. Juga diharapkan memiliki integritas, tanggung jawab, etika serta kehormatan, yang kemudian dapat diharapkan menjadi perangkat penyambung aspirasi rakyat.

Bagi negara yang menganut kedaulatan rakyat, keberadaan lembaga perwakilan hadir sebagai suatu keniscayaan. Adalah tidak mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintah yang menjunjung demokrasi tanpa kehadiran institusi tersebut. Karena lewat lembaga inilah kepentingan rakyat tertampung kemudian tertuang dalam berbagai kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>24</sup>

### 1) Jenis Lembaga Perwakilan

#### a). Berdasarkan Sistem Perwakilan

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi rakyat dikenal tiga sistem perwakilan yang dipraktekan di berbagai negara demokrasi.

#### b). Perwakilan Politik (*Political Representation*)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representation*) yang dipilih mewakili/diusung dari partai politik. Dalam konteks di Indonesia perwakilan politik adalah DPR yang merupakan lembaga perwakilan rakyat yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>25</sup>

#### c). Sistem Perwakilan Territorial (*Territorial* atau *Regional Representation*)

Sistem perwakilan territorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representatives* atau *territorial representatives*). Perubahan UUDNRI 1945 memunculkan gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral. Gagasan tersebut kemudian

---

22 Dahlan Thaib, et.al, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1994, hlm.1.

23 Kusno, "Bung Hatta Dan Konsep Demokrasi Asli Indonesia" dalam <http://www.Berdikarionline.Com/Bung-Hatta-DanKonsep-Demokrasi-Asli-Indonesia/#lxzz4ffd4xbvv> .sebagaimana dikutip Susi Dwi Harjanti, *Interaksi Konstitusi Dan Politik*, 2016, Bandung: Unpad Press, hlm. 83.

24 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 117.

25 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 40.

melahirkan secara *legal formal* DPD yang ada sekarang. Kehadiran DPD merupakan dewan yang mewakili daerah-daerah di Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan tiap provinsi yang dipilih langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Kehadiran DPD inilah yang diharapkan mampu mengimbangi kamar pertama (DPR) dalam sistem badan perwakilan.<sup>26</sup>

## 2) Sistem Perwakilan Fungsional (*Functional Representation*)

Sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil dari golongan fungsional (*functional representatives*). Pada awalnya, *founding fathers* kita, hanya mengaitkan utusan golongan fungsional sebagai golongan ekonomi. Akan tetapi, dalam pengertian yang lebih luas juga dikaitkan dengan kelompok-kelompok fungsional yang tidak mungkin dapat diwakili aspirasinya. Dahulu anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa orde baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional.<sup>27</sup>

Sistem perwakilan politik (*Political representation*), perwakilan teritorial (*territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari tiga sistem tersebut secara bersamaan.<sup>28</sup>

## 3) Berdasarkan Jumlah Kamar

### a). Parlemen Unikameral (Monokameral)

Dalam susunan lembaga perwakilan rakyat satu kamar (monokameral) tidak dikenal adanya kamar (*chamber*) yang terpisah. Dalam model unikameral hanya terdapat satu kamar di parlemen. Jimly Asshiddiqie, membandingkan konstitusi Vietnam, Singapura, Laos, Syria, Kuwait dan menyimpulkan bahwa majelis *legislative* dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan *legislative* tertinggi dalam struktur Negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi, namun pada pokoknya fungsi *legislative* tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab tertinggi yang dipilih rakyat.<sup>29</sup> Sejalan dengannya, penelitian *Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment UNDP* yang menelaah konstitusi beberapa

---

26 *Ibid.*, hlm. 41.

27 *Ibid.*, hlm. 41-42.

28 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, hlm. 169.

29 Jimly Asshiddiqie, *Pengumpulan Peran Parlemen Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996, hlm. 36.

negara, menyimpulkan secara teoritik penganut kuat doktrin sistem kamar tunggal merasa bahwa hakikatnya kamar kedua yang diidealkan sebagai pengimbang tidaklah dibutuhkan. Karena seringkali kerja legislasi (keparlemenan-penulis) menjadi *redundant* dilakukan oleh dua kamar.<sup>30</sup>

Dilain sisi, Saldi Isra menyebutkan bahwa model unikameral ini kurang mampu menggagas idealitas fungsi parlemen. Tanpa kamar kedua, sama sekali tidak ada kontrol bagi kamar tunggal, sehingga satu-satunya kontrol adalah cabang kekuasaan lainnya. Tanpa mekanisme kontrol internal tersebut, kualitas fungsi parlemen dalam legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun pengisian jabatan publik menjadi berkurang.<sup>31</sup> Namun kemudian, menurut Dahlan Thalib, kelebihan sistem unikameral akan lebih cepat meloloskan undang-undang karena hanya ada satu badan perwakilan.<sup>32</sup> Ini berarti pula, bahwa kelebihan sistem unikameral juga akan lebih memudahkan dan mempercepat dalam pembahasan anggaran, pengisian jabatan publik dan lain-lain.<sup>33</sup>

b). Parlemen Bikameral

Model ini pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintah yang baik adalah gabungan dari prinsip demokrasi dan oligarki.<sup>34</sup>

Pilihan atas model dua kamar dalam lembaga perwakilan rakyat menurut C.F Strong dengan mengutip pendapat Lord Bryce bahwa “*no lesson of constitutional history has been more deeply imbedded than which teaches the uses of second chamber.*”<sup>35</sup> Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Karenanya, lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.<sup>36</sup>

Dilain sisi, argumentasi pentingnya kamar kedua dalam lembaga legislatif juga menimbulkan perdebatan terutama mengenai

---

30 Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Konsep Ideal Bikameral yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamenter Reform Initatives And DPD Empowerment (PRIDE), Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD Bekerja Sama Dengan UNDP, 2007, hlm. 27.

31 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Hlm. 234

32 Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Ull, Yogyakarta: 2002, hlm. 9.

33 Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 67.

34 *Ibid.*, hlm. 68

35 C.F Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction To The Comperative Study On Their History And Existing Form*, London: Sidwick & Jackson Limited, 1975, hlm. 17.

36 Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen...*, *Op. Cit.*, 10

relasi antar kamar. Giovanni Sartori membagi model bikameral berdasarkan tingkat kekuatannya menjadi tiga jenis:

- *System bicameral yang lemah (asymmetric bicameralism/weak bicameralism/ soft bicameralism), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan dibandingkan kamar lainnya:*
- *System bicameral yang simetris atau yang relatif sama kuat (symmetric bicameralism/strong bicameralism), yaitu apabila kekuatan antara dua kamar nyaris sama kuat:*
- *Perfect bicameralism, yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.*

Terhadap argumentasi tersebut, Deny Indrayana mengemukakan bahwa *weak bicameralism* sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu saling mengontrol diantara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Disisi lain *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen.<sup>37</sup>

Pengelompokkan *bicameralism* juga dapat dilihat berdasarkan komposisi keanggotaan antara kedua kamar di parlemen, yaitu:

- *bikameral yang unsurnya sama (similar bicameralism);*
- *bikameral yang unsurnya agak berbeda (likely bicameralism); dan*
- *bikameral yang unsurnya sangat berbeda (differential bicameralism).*

Masalah yang seringkali ditampilkan, sistem bikameral dianggap tidak efisien dalam proses keparlemenan. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan menyatakan bahwa sistem dua kamar akan mengganggu atau menghambat kelancaran fungsi-fungsi keparlemenan. Dilain sisi, jika terkelola dengan baik kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif, karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada

---

37 Denny Indrayana, "DPD, Antara Ada Dan Tiada, Dalam, Dalam Menapak Tahun Pertama" Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Instiawati Ayus Anggota DPD-RI, Riau: The Peregpehal Institute, hlm. 15.



salah satu kamar saja.<sup>38</sup>

4) Parlemen Trikameral

Sistem trikameral merupakan model pengkamaran yang menempatkan adanya tiga lembaga di dalam sistem parlemen. Dimana masing-masing kekuasaan masing-masing sebagai sebuah sistem perwakilan.<sup>39</sup>

5) Parlemen Tetrakameral

Tetrakameral merupakan sebuah sistem yang membagi lembaga perwakilan dalam empat kamar. Pengamaran biasanya didasarkan pada lingkup *the nobility* (ningrat), *the clergy* (pendeta), *the burghers* dan *peasants* (petani).<sup>40</sup>

6) Fungsi Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan merupakan simbol dari keluhuran demokrasi. Dalam lembaga tersebut terdapat orang-orang terpilih, dijadikan wakil rakyat yang memiliki integritas, tanggung jawab, etika serta kehormatan, dan kemudian diharapkan menjadi perangkat penyambung aspirasi rakyat.<sup>41</sup> Lembaga perwakilan seringkali dihubungkan pada tiga fungsi utama yaitu fungsi pengaturan atau legislasi, fungsi pengawasan atau kontrol, dan fungsi partisipatif atau representasi. Lalu juga ditambahkan dengan dua fungsi yang ada saat ini yakni fungsi anggaran dan rekrutmen politik. Senada dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengatakan lembaga perwakilan memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:<sup>42</sup>

(1). Fungsi Representasi (Perwakilan)

- a). Representasi Formal.
- b). Representasi Substansif.

(3). Fungsi Pengawasan (*Control*)

- a). Pengawasan atas penentuan kebijakan.
- b). Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan.
- c). Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara.
- d). Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara.
- e). Pengawasan atas kinerja pemerintahan.
- f). Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian

38 Mei Susanto, *Hak Budget ...*, Op. Cit., hlm. 72.

39 Saldi Isra, "Model Pengkamaran: Catatan Untuk DPD Indonesia", Media Hukum, Vol. 14 No. 2 Desember 2007, hlm. 123.

40 *Ibid.*

41 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga ...*, Op. Cit., hlm. 5

42 Saldi Isra., *Loc. Cit.*

pertimbangan oleh DPR.

- (7). Fungsi Pengaturan atau Legislasi menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan
  - a). Prakarsa pembuatan dan mengubah undang-undang dan/atau undang-undang dasar.
  - b). Pembahasan rancangan undang-undang.
  - c). Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang.
  - d). Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Fungsi-fungsi lembaga perwakilan sebagaimana telah dijabarkan diatas, berkembang seiring dengan tuntutan partisipasi masyarakat. Secara konseptual, partisipasi merupakan suatu konsep yang merujuk pada keikutsertaan seseorang dalam berbagai aktivitas, termasuk pembangunan.<sup>43</sup> Sebagai contoh, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perda dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik, yang menurut Huntington dan Nelson partisipasi politik adalah kegiatan warga negara sipil (*Provat citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.<sup>44</sup>

Pakar Hukum Administrasi Negara Universitas Airlangga, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa: "*Konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian tanpa keterbukaan pemerintahan, tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan*" Keterbukaan baik *openheid* maupun *openbaar "heid"* sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian, keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.<sup>45</sup>

Untuk tetap menjamin keadilan substantif, partisipasi masyarakat tidak dapat dikatakan selesai setelah diwakilkan oleh perwakilannya. Mekanisme tersebut, berimplikasi pada timbulnya hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Gilbert Abcarian sebagaimana dikutip Max Boboy membagi empat

---

43 Iza Rumesten R.S, "*Strategi Hukum Dan Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Di Sumatera Selatan*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.20 No. 4 (Oktober 2013), Hlm 618. Bandingkan Dengan Tomy M Saragih, "*Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*", *Jurnalsasi*, Vol. 17 No. 3 (2011), Hlm 11

44 Muhammad Syaifudin, *Et.Ai*, "*Demokratisasi Peraturan Daerah: Pengembangan Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis Di Bidang Ekonomi Di Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan*", Artikel Dalam *Jurnalmmh*, Jilid 39, No. 2 (2010), Hlm 113

45 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya:PT Bina Ilmu, 1987, hlm 4-5.

tipe hubungan tersebut sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a). Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*), dimana wakil bebas bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b). Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), yakni sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, sehingga sang wakil senantiasa mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakili dalam melaksanakan tugas.
- c). Sang wakil bertindak sebagai *politico* artinya kedudukan wakil terkadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan kadang kala bertindak sebagai utusan (*delegate*). Hal itu tergantung pada isu dan pembahasan di tingkat lembaga perwakilan.
- d). Sang wakil bertindak sebagai partisan, dimana wakil dalam persoalan ini cenderung kepada kehendak atau aspirasi partainya, sedangkan hubungan dengan konstituen pemilihnya setelah pemilihan tidak terlalu tampak.

Selain itu, A. Hoogewerf membagi empat model hubungan antar wakil dengan yang diwakili sebagai berikut:

- a). Model utusan (*delegate*), yakni wakil bertindak sebagai diperintah atas kuasa usaha yang menjalankan perintah yang diwakili.
- b). Model wali (*truste*), yakni sang wakil bertindak sebagai diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakili.
- c). Model *politicos*, yakni model yang memungkinkan sang wakil bertindak kadang sebagai delegasi dan kadang sebagai kuasa penuh.
- d). Model penggolongan (*diversifikasi*), yakni keanggotaan wakil di parlemen dipandang sebagai wakil kelompok teritorial, kelompok sosial, atau kelompok politik tertentu.

Penggolongan hubungan wakil dan yang diwakilkan menggambarkan bobot kualitas demokrasi perwakilan dalam menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan. Penggolongan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat khususnya hubungan representasi.<sup>47</sup>

## **b. Hubungan antar Lembaga Negara**

Terdapat tiga fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jimly Asshiddiqie,

<sup>46</sup> Max Boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah Dan Tatanegara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 20-22.

<sup>47</sup> Mei Susanto, *Hak Budget ...*, Op. Cit., hlm. 56.

mengutip pandangan Baron de Montesquieu, menyatakan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.<sup>48</sup>

Konsepsi yang dikenal dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan tak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain.<sup>49</sup>

### 1) Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif di negara demokratis dapat dibedakan menjadi sistem parlementer dan sistem presidensial. Di samping keduanya, ada berbagai negara yang mencoba mengkombinasikan kedua sistem ini, seperti sistem semi-presidensial di Perancis. Sistem pemerintahan Inggris dan Amerika Serikat biasanya dijadikan referensi mengenai bagaimana kedua sistem tersebut dijalankan. Meskipun sistem-sistem tersebut telah dijadikan rujukan oleh beberapa negara, namun perlu diperhatikan bahwa suatu negara yang tergolong kedalam sistem pemerintahan yang sama, bisa saja memiliki *constitutional design* yang berbeda dalam mengatur sistem pemerintahannya.

Tidak ada sistem pemerintahan yang sama persis antara satu negara dengan negara lainnya. Hal tersebut karena tidak ada satu sistem yang benar-benar asli, tidak ada sistem pemerintahan murni. Hampir semua negara membuat sistem dengan sentuhan dan modifikasi sendiri-sendiri sesuai dengan kebutuhan domestiknya. Sistem pemerintahan yang ada di dunia secara garis besar dibedakan menjadi 3 macam, yaitu:<sup>50</sup>

#### (1). Sistem pemerintahan parlementer;

Sistem pemerintahan parlementer menurut Sri Soemantri memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>51</sup>

- *Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.*
- *Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen,*

48 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. VII.

49 *Ibid.*

50 Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971, hlm. 76-80.

51 Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976, hlm. 35.

*mungkin pula tidak seluruhnya, dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen.*

- *Kabinet dengan ketuanya bertanggungjawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri.*
- *Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden atau raja/ ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.*

Jimly Asshiddiqie memberikan kriteria untuk menggolongkan suatu sistem pemerintahan dikatakan parlementer apabila:<sup>52</sup>

- *Kepala negara dan kepala pemerintahan merupakan jabatan terpisah.*
- *Pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen.*
- *Pemerintah dan parlemen dapat saling membubarkan.*

## (2). Sitem Pemerintan Presidensil

Bagir Manan mengemukakan model lembaga kepresidenan Amerika Serikat merupakan pencerminan *stelsel* sistem pemerintahan presidensil (murni) dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- *Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.*
- *Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab dan memiliki wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara.*
- *Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (Congress), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Congress.*
- *Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh Congress, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (Electoral College).*
- *Presiden memangku jabatan empat tahun (fixed) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun).*
- *Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui*

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 59-60.

*“impeachment” karena alasan tersangkut “treason, bribery, or other high crime and misdemeanors.”<sup>53</sup>*

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial menurut Sri Soemantri dapat disarikan sebagai berikut:<sup>54</sup>

- *Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.*
- *Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih, oleh karena itu pula presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga legislatif.*
- *Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif, kecuali melalui prosedur impeachment. Sebaliknya, presiden juga tidak memiliki wewenang untuk membubarkan badan legislatif.*
- *Masa jabatan presiden tertentu (fixed term).*

Sedangkan menurut Arend Lijphart, *presidential form of government* memiliki 3 ciri krusial yang membedakannya dari *parliamentary form of government*, yaitu sebagai berikut:<sup>55</sup>

- *The head of government is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of impeachment).*
- *Presidents are popularly elected, either directly or via a popularly elected presidential electoral college.*
- *Presidential systems have one-person, noncollegial executive.*

Jimly Asshidiqie memberikan kriteria untuk menggolongkan suatu sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan dikatakan presidensial apabila:<sup>56</sup>

- *Kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak terpisah.*
- *Kepala negara tidak bertanggungjawab kepada parlemen.*
- *Presiden tidak berwenang membubarkan parlemen.*
- *Kabinet bertanggungjawab kepada presiden.*

### (3). Sistem Pemerintahan Campuran

53 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 49-50.

54 Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan...*, Op. Cit., hlm. 36.

55 Arend Lijphart, *Patterns Of Democracy: Government Forms And Performance In Thirty-Six Countries (2nd Ed)*, United States Of America: Yale University Press, 2012, hlm. 106-107.

56 Jimly Asshidiqie, *Loc. Cit.*

Sedangkan dalam sistem campuran, terdapat ciri-ciri sistem presidensial dan ciri-ciri sistem parlementer secara bersamaan. Jika yang menonjol adalah ciri sistem parlementer maka sistem pemerintahan tersebut dikatakan *quasi-parlementer*. Sebaliknya, apabila yang menonjol adalah ciri sistem presidensial maka sistem pemerintahan tersebut dikatakan *quasi-presidensial*.<sup>57</sup>

Diskursus publik yang mempertanyakan sistem pemerintahan yang kita anut sangat positif sebagai media evaluasi publik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan, hal tersebut menjadi penting, dikarenakan salah satu kesepakatan dasar arah perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 1999-2002 adalah mempertegas sistem presidensial. Diskursus publik tersebut bermanfaat sebagai landasan untuk menyempurnakan sistem pemerintahan.<sup>58</sup>

## 2) Hubungan *Checks and Balances*

Bagir Manan menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan, dapat menimbulkan kesewenang-wenangan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Bagaimanapun juga tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain.<sup>59</sup>

Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi ajaran pemisahan kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ.<sup>60</sup> Meskipun prinsip ajaran pemisahan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada prinsip saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme *checks and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang.<sup>61</sup>

## 3) Hubungan Pertanggungjawaban

Menurut Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip Firdaus menyatakan bahwa secara filosofis keberadaan pertanggungjawaban

57 Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 60-61.

58 Janedjri M. Gaffar, "*Mempertegas Sistem Presidensial*", dalam *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009, hlm. 97.

59 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006, hlm. 8.

60 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo, 2006, hlm. 98.

61 *Ibid.*

merupakan derivasi dari adanya kekuasaan yang lebih besar atas kekuasaan lain yang disertai tanggung jawab untuk menyelenggarakan hak dan kewajiban dalam rangka mencapai tujuan dari pemberi kuasa. Untuk menilai apakah kekuasaan yang diberikan itu dipergunakan sesuai dengan peruntukan diberikannya, sangat tergantung pada standar-standar norma yang telah ditetapkan, baik secara tertulis maupun tidak tertulis.<sup>62</sup>

#### 4) Hubungan Pengawasan

Prayudi Atmosudirjo berpendapat bahwa pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan dimana letak ketidaktepatan atau kekeliruan dan apakah sebab-sebabnya.<sup>63</sup>

Prayudi, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat: (1) politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi; (2) yuridis/hukum bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum; (3) ekonomi, bilamana yang menjadi ukuran adalah efektifitas; dan (4) moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.<sup>64</sup>

Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.<sup>65</sup>

#### 5) Hubungan Koordinasi

Koordinasi menurut Awaluddin Djamin diartikan sebagai suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, membantu dan melengkapi. Dengan demikian koordinasi dapat diartikan sebagai suatu usaha yang mampu menyelaraskan pelaksanaan tugas maupun kegiatan dalam suatu organisasi.<sup>66</sup> Secara normatif, koordinasi diartikan sebagai kewenangan untuk menggerakkan, menyasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik atau berbeda-beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Sedangkan secara fungsional, koordinasi dilakukan

62 Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya, 2007, hlm. 45.

63 S. Prajudi Atmosudirjo, *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 84.

64 Ni'Matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 49.

65 Damang, "Teori Pengawasan", dalam [Http://www.Negarahukum.Com/Hukum/Teori-Pengawasan.Html](http://www.Negarahukum.Com/Hukum/Teori-Pengawasan.Html), diakses Pada 27 Mei 2018.

66 Hasibuan Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2003, hlm. 86.



untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja.<sup>67</sup>

Menurut Handayani dalam Moekijat mengemukakan jenis koordinasi dibagi menjadi 2 (dua) yaitu: a) Koordinasi intern terdiri atas: koordinasi vertikal, koordinasi horizontal, dan koordinasi diagonal. b) Koordinasi ekstern termasuk koordinasi fungsional yang bersifat horizontal.<sup>68</sup>

#### 6) Hubungan *Advisory*

Secara harfiah, advisory dapat diartikan sebagai kekuatan atau tugas untuk menyarankan; mengandung saran; sebagai, dewan penasihat.<sup>69</sup> Hubungan ini merupakan hubungan yang mencerminkan adanya sebuah pengawasan yang wujudkan dengan nasehat.

### c. Perluasan Kekuasaan yang Dimiliki Lembaga Negara

Perkembangan teori, doktrin dan kebutuhan negara ataupun masyarakat menyebabkan kekuasaan-kekuasaan lembaga negara dituntut untuk mampu memenuhi perkembangan tersebut. Teori pemaknaan kekuasaan ini bersumber dari pemahaman literal terhadap nomenklatur konstitusi yang sejalan dengan apa yang dikemukakan Hector S. De Leon bahwa sejatinya setiap lembaga tinggi negara memiliki kekuasaan selain dari apa yang diatur secara tegas dalam konstitusi. Kekuasaan semacam ini diperoleh sebagai atribut kedaulatan.<sup>70</sup>

Kekuasaan tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

#### 1) *Exclusive Powers*

*Exclusive powers* berbicara mengenai beberapa kekuasaan diberikan secara eksklusif di satu otoritas, dan tidak dapat dilaksanakan oleh otoritas lain.<sup>71</sup>

#### 2) *Enumerated Powers*

*Enumerated powers* diartikan sebagai kekuasaan yang secara rinci disebutkan satu per satu dalam konstitusi atau yang secara tegas diberikan oleh konstitusi. Dengan kata lain, kekuasaan yang secara khusus digambarkan dalam konstitusi atau terkadang disebut 'kekuasaan yang diekspresikan,' atau yang seringkali dikenal sebagai 'kekuatan yang disebutkan'.<sup>72</sup>

#### 3) *Implied Powers*

*Implied powers* mengatakan bahwa lembaga negara memiliki hak untuk

67 Taliziduhu Ndraha, *Kybernology: Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 260.

68 Moekijzat, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Manajemen Kepegawaian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 32.

69 [http://kamus-internasional.com/definitions/?indonesian\\_word=advisory](http://kamus-internasional.com/definitions/?indonesian_word=advisory), diakses pada 29 Juni 2018

70 Hector S. De Leon, *philippine constitution*, New York: Rex Book Store, 2002, hlm. 94.

71 <https://www.encyclopedia.com/Politics/.../Exclusive-Powers>, diakses Pada 19 Juni 2018.

72 <https://Study.Com/Academy/Lesson/Enumerated-Powers-Definition-Examples.Html>, diakses pada 19 Juni 2018.

menjalankan otoritasnya yang diatur secara implisit di dalam konstitusi.<sup>73</sup> Kekuasaan tersebut mungkin tersirat (*inferred*) dari kekuasaan-kekuasaan yang secara tegas disebutkan dalam konstitusi.<sup>74</sup>

4) *Inherent Powers*

*Inherent powers* berbicara mengenai kewenangan masing-masing lembaga negara yang dijalankan oleh lembaga negara yang bersangkutan dikarenakan kewenangan tersebut didapat secara alamiah. Artinya disini, tanpa diatur di dalam konstitusi secara implisit maupun eksplisit pun lembaga negara tersebut memang memiliki kewenangan yang bersangkutan.

5) *Resulting Powers*

*Resulting powers* memiliki arti kekuatan politik yang berasal dari kekuatan agregat, kekuasaan yang didelegasikan massa ataupun kelompok. Kekuasaan ini pada umumnya diberikan secara tersurat atau tersirat oleh sebuah konstitusi dan merupakan perpanjangan dari kekuatan tersirat.<sup>75</sup> Kekuasaan ini merupakan hasil dari kekuasaan-kekuasaan yang disebut satu persatu dilaksanakan secara bersamaan.<sup>76</sup>

Dalam hal ini, India membagi aplikasi dari *implied powers* ke dalam dua cabang, yaitu cabang substantif dan cabang prosedural. *Implied powers* yang bersifat prosedural memberikan otoritas bagi lembaga negara untuk membentuk produk peraturan yang merupakan interpretasi dari konstitusi India, yang mana hal ini telah banyak dipraktikkan di dalam berbagai kasus, yang seringkali digunakan oleh Mahkamah Agung India. Namun, yang perlu digaris bawahi adalah India merupakan negara yang tidak menekankan *implied powers* karena konstitusinya telah mengatur hal-hal prosedural mengenai urusan ketatanegaraan sehingga lebih menggunakan *expressed powers* di dalamnya.<sup>77</sup>

Berbeda dengan hal-hal yang bersifat prosedural, *implied powers* yang bersifat substantif di India didefinisikan sebagai pembuatan produk aturan baru mengenai kewenangan lembaga negara di India yang tidak diatur secara jelas di dalam konstitusi India. Pengertian dan cabang *implied powers* ini lebih banyak digunakan atau dikenal dalam definisi *implied powers* pada umumnya. Mahkamah Agung India menyebutkan lebih lanjut dalam kasus *Jagannath Baks Shingh v. State of U.P* bahwa menjadi hal yang wajar ketika badan legislatif diberikan kebebasan untuk menginterpretasikan konstitusi lebih lanjut ke dalam produk

73 <http://www.barren.k12.ky.us/userfiles/1796/classes/10043/ch04.pdf>, diakses pada 19 Juni 2018.

74 Michael Genovese, *Encyclopedia Of The American Presidency*, Revised Edn, New York: Fact On File, 2010, hlm. 10-13.

75 <https://definitions.uslegal.com/r/resulting-power/>, diakses Pada 19 Juni 2018.

76 Michael Genovese, *Op. Cit.*, hlm. 13.

77 *Ibid*, hlm. 254.

peraturan yang baru dengan menggunakan *liberal construction* yang melekat di dalam diri mereka untuk melahirkan perubahan dan solusi atau permasalahan ketatanegaraan yang ada.

Serupa dengan kekuasaan legislatif, Michael Genovese mengatakan bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan presiden akan terus berkembang bukan hanya kekuasaan yang tercantum secara eksplisit saja dalam konstitusi, karena dalam beberapa hal ternyata konstitusi juga tidak dengan cukup jelas memberikan batasan terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh presiden.<sup>78</sup> Pada kenyataannya, menurut Genovese kekuasaan presiden hadir dalam dua bentuk, yaitu kekuasaan yang formal dan kekuasaan yang informal, yang akan saling berinteraksi satu sama lain yang menentukan seberapa besar kekuasaan presiden tersebut. Kekuasaan formal berkisar pada kekuasaan yang disebut dalam konstitusi dimana konstitusi secara tegas memberikan kekuasaan pada presiden. Sedangkan kekuasaan informal presiden bersumber dari politik sebagai lawan dari kekuasaan yang konstitusional. Kekuasaan ini tidak tercantum dalam konstitusi tetapi diperoleh secara politis. Kekuasaan formal dalam perkembangannya meluas melampaui ketentuan-ketentuan yang secara legalistik tegas dinyatakan dalam konstitusi.

Genovese ketika menggambarkan tentang *implied powers* menyatakan bahwa kekuasaan ini merupakan kekuasaan yang tidak secara tegas diberikan oleh konstitusi kepada presiden, tetapi atas dasar putusan pengadilan (*Supreme Court*) melalui preseden (*precedent*) diterima sebagai kekuasaan presiden. Kekuasaan ini secara tersirat (*inferred*) dari prinsip-prinsip umum yang ada dalam teks konstitusi. Pada keterangannya yang lain Genovese memberikan contoh '*executive order*' sebagai *implied powers* karena tidak secara spesifik disebutkan dalam konstitusi, tetapi menjadi penting dalam menjalankan pemerintahan oleh presiden. *Executive order* ini dilakukan dalam bentuk peraturan untuk menjalankan administrasi negara dan dalam perkembangannya menjadi alat bagi presiden untuk membuat kebijakan tanpa persetujuan dari kongres.<sup>79</sup>

Pembahasan mengenai *implied powers* di Amerika Serikat juga dilakukan oleh Robert J. Reinstein yang mengutip pendapat Jack Goldsmith dan John F. Manning yang mengatakan terdapat *implied executive 'completion powers'* yang memungkinkan presiden untuk menentukan sendiri cara yang dianggap perlu untuk melaksanakan suatu undang-undang atau keputusan legislatif, yang dengan itu mungkin mengubah hukum nasional tanpa persetujuan kongres.<sup>80</sup>

78 Michael A. Genovese Dan Lori Cox Han (Eds), *The Presidency And The Challenge Of Democracy*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, hlm. 9.

79 Michael Genovese, *Encyclopedia Of The American Presidency*, Revised Edition, New York: Fact On File, 2010, hlm. 182.

80 Robert J. Reinstein, "*The Limits Of Executive Power*", *American University Law Review*, Vol. 59, No. 2,

## 2. Perencanaan Pembangunan

Albert Waterson berpendapat bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu cara pandang untuk melihat ke depan dengan membuat berbagai alternatif pembangunan untuk mencapai tujuan kedepan dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan.<sup>81</sup> Secara sederhana dapat dimaknai bahwa perencanaan pembangunan digunakan dalam rangka pencapaian tujuan nasional, sehingga dapat berjalan secara sistematis dan terarah. Bintoro Tjokromidjojo juga berpendapat bahwa perencanaan pembangunan merupakan pengarah penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.<sup>82</sup>

Bagir Manan menyebutkan beberapa manfaat dari sistem perencanaan pembangunan, yaitu: *Pertama*; sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratis dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional. *Kedua*; sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak. *Ketiga*; sebagai cara menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan *cq* pembangunan nasional. Hal ini sangat perlu dalam keadaan sumber-sumber (*resources*) yang terbatas agar dapat dipergunakan secara efektif dan efisien.<sup>83</sup>

Bertalian dengan pendapat para ahli diatas, perencanaan pembangunan nasional dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk cerminan kehendak rakyat sebagai upaya dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dalam rangka mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis.<sup>84</sup> Perencanaan pembangunan nasional juga dijadikan sebagai tonggak dalam acuan mencapai target yang harus dapat dicapai negara dalam kurun waktu tertentu.

Dalam konteksnya yang luas, pembangunan nasional didasarkan pada lima ide pokok, yaitu:<sup>85</sup>

### 1. Pembangunan yang mengandung pengertian perubahan dalam arti

---

December 2009, hlm. 310.

81 *Ibid.*

82 Stepanus Henryk, "*Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 2, No. 1, Samarinda: Universitas Mulawarman, 2013, hlm. 616.

83 Bagir Manan, "*Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*", 2016, hlm.1-2., dalam Susi Dwi Harijanti, "*Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*", Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 282.

84 C.S.T.Kansil Dan Christine Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm.37.

85 H. Paskah Suzetta, Perencanaan Pembangunan Indonesia, dalam [Http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/ArtikeI/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20-%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29](http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/ArtikeI/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20-%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29), diakses padatangal 26 Mei 2018.

mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi yang kini ada.

2. Pembangunan merupakan proses pertumbuhan, dimana makna pertumbuhan disini ialah kemampuan suatu negara bangsa untuk terus berkembang baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif.
3. Pembangunan adalah rangkaian usaha yang secara sadar dilakukan. Artinya, keadaan yang didambakan oleh suatu masyarakat serta pertumbuhan yang diharapkan akan terus berlangsung.
4. Pembangunan merupakan rangkaian usaha yang dilakukan secara sadar, konotasinya ialah pembangunan itu didasarkan pada suatu rencana yang tersusun secara rapi untuk satu kurun waktu tertentu.
5. Pembangunan bermuara kepada suatu titik akhir tertentu, yang untuk mudahnya dapat dikatakan merupakan cita-cita akhir dari perjuangan dan usaha negara bangsa yang bersangkutan.

Perencanaan pembangunan idealnya dilaksanakan secara sistematis yaitu dilakukan dengan bentuk perencanaan dan pengimplementasian serta evaluasi kinerja secara keseluruhan, mengenai capaian-capaian pembangunan yang merupakan penjabaran secara esensial dari amanat konstitusi. Dengan adanya mekanisme demikian, maka diharapkan akan tercapainya tujuan ideal pembangunan sesuai amanat konstitusi bukan keinginan politis pada segelintir kelompok atau golongan tertentu.

Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, perlu diciptakan sebuah sistem garis-garis besar daripada haluan negara yang bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>86</sup> Lebih lanjut Bagir Manan juga menjelaskan bahwa salah satu sebab mengapa pelaksanaan kedaulatan rakyat perlu bimbingan tidaklah semata-mata didasarkan atas pertimbangan efektifitas, efisiensi ataupun ketertiban dalam berdemokrasi, melainkan didasarkan pada pertimbangan bahwa rakyat belum memiliki dasar-dasar dan syarat-syarat untuk menjalankan demokrasi sebagai sistem yang kompleks.<sup>87</sup>

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa haluan negara sama dengan kebijakan yang dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan dan hukum. Haluan negara secara umum dirumuskan dalam tiga pengertian, yaitu:<sup>88</sup>

- (1). Haluan negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar, yaitu keseluruhan isi UUD NRI 1945;

---

86 Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, Hlm 18-19

87 *Ibid*

88 Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Revormasi*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007, Hlm. 232-233.

- (2). Haluan negara yang tidak ditentukan dalam undang-undang dasar. Karena naskah UUD NRI 1945 sangat ringkas, maka dibutuhkan haluan negara yang lebih melengkapai yang ditentukan oleh MPR/S diluar naskah undang-undang dasar. Karena itu, seluruh Ketetapan MPR/S adalah juga naskah haluan- haluan negara; dan
- (3). Haluan negara dalam arti sempit, yaitu GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Melihat pengertian haluan pada poin(a), haluan negara diartikan sebagai seluruh substansi yang tercantum di dalam UUD NRI 1945. Sedangkan poin (b) dan (c) menjelaskan perlu adanya penjelasan dan penyusunan lebih lanjut daripada haluan negara secara lebih jelas karena substansi UUD NRI 1945 hanya mengatur pokok-pokok yang bersifat teknis. Maka penyusunannya perlu diatur lebih lanjut dalam kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara dalam bentuk GBHN.

Segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk umum juga berisi haluan-haluan, pedoman dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dengan demikian, semua haluan negara, politik, atau kebijakan-kebijakan pemerintahan dan pembangunan dapat dijadikan pegangan yang mengikat untuk umum sepanjang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertentu. Semua materi kebijakan yang dimuat atau dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan itu pada dasarnya merupakan haluan-haluan negara atau kebijakan-kebijakan negara dan pemerintahan di bidangnya masing-masing.<sup>89</sup>

### 3. Norma Berjenjang

Teori hierarki diperkenalkan oleh Hans Kelsen dalam *Stufenbou des Recht*. Teori ini diilhami oleh Adolf Merkl dalam teori *das doppelte rech stanilitz*. Bahwa norma hukum memiliki dua wajah artinya norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya. Sehingga apabila normahukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>90</sup>

Hans Kelsen dalam *Stufenbou des Recht* mengatakan<sup>91</sup> "*The unity of these norms isconstituted by the fact that the creation of the norm—the lower one-*

89 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2016, hlm. 18.

90 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 25.

91 HansKelsen, *General Theory Of Law And State*, Translated Byanders Wedberg, Massachusetts, USA: , Harvard University Printing Office Cambridge, 2009, hlm.124.

*is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”*

Maka suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar diatas sering disebut dengan “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”.<sup>92</sup> Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah *meta juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya.<sup>93</sup>

Senada dengannya, Hans Nawiasky sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto mengatakan bahwa norma-norma hukum dalam suatu negara itu berjenjang dan dikelompokkan ke dalam empat tingkatan yang terdiri atas:<sup>94</sup>

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar/Pokok Negara).

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal).

Kelompok IV : *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan aturan otonom).

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto sendiri menafsirkan teori piramida Kelsen sebagai suatu:<sup>95</sup>“*Tata kaedah hukum suatu negara menyerupai bentuk suatu piramida, yang merupakan suatu sisem kaedah-kaedah hukum yang sangat sederhana, adalah sebagai berikut: tingkat paling bawah terdiri dari kaedah-kaedah individuil yang dibentuk oleh badan-badan pelaksana hukum, khususnya pengadilan. Kaedah-kaedah individual tersebut senantiasa tergantung dari undang-undang yang merupakan kaedah-kaedah umum yang dibentuk oleh badan legislatif, dan hukum kebiasaan yang merupakan tingkatan lebih tinggi selanjutnya dari tata kaedah hukum. Undang-undang tersebut senantiasa tergantung pada konstitusi yang merupakan tingkat tertinggi dari tata kaedah hukum yang dianggap sebagai sistem kaedah positif.*”<sup>96</sup>

Dalam sistem jenjang norma hukum yang berlaku di Indonesia, Bagir Manan

92 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Perubahan Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, 2008, hlm. 54.

93 *Ibid.*

94 Maria Farida, *Op. Cit.*, hlm. 25.

95 Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni, 1982, hlm.41-42.

96 *Ibid.*, hlm. 42.

menegaskan bahwa, terdapat beberapa prinsip mendasar yang perlu diperhatikan, diantaranya.<sup>97</sup>

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

#### 4. Penafsiran Konstitusi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “penafsiran” diartikan sebagai pemberian kesan, pendapat, atau pandangan teoretis terhadap sesuatu.<sup>98</sup> Penafsiran dalam hukum menjadi elemen penting. Bahkan Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa penafsiran adalah jantung hukum.<sup>99</sup> Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan bersifat abstrak dan pasif. Abstrak karena sifatnya umum, dan pasif karena tidak menimbulkan akibat hukum kalau tidak terjadi peristiwa konkret.<sup>100</sup> Maka dari itu, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa “*pekerjaan penafsiran bukan semata-mata membaca peraturan dengan logika peraturan, melainkan juga membaca kenyataan atau apa yang terjadi dimasyarakat*”.<sup>101</sup>

Lebih dari sekedar menjelaskan norma yang abstrak, kegiatan penafsiran sebenarnya adalah juga kegiatan untuk memahami norma itu sendiri. Gadamer mengatakan bahwa pemahaman terhadap sesuatu adalah menginterpretasi sesuatu, dan sebaliknya.<sup>102</sup> Dapatlah dikatakan bahwa setiap kegiatan memaknai

97 Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Or-Press, 2004, hlm. 133.

98 Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Ketiga, Balai Pustaka, 1990, hlm. 336.

99 Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 116.

100 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1995, hlm. 154.

101 *Ibid.*

102 B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Dan*



hukum merupakan penafsiran hukum. Tidak heran Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kewenangan menafsirkan dapat dilakukan oleh lembaga manapun.

Konstitusi sebagai hukum tertulis yang bersifat abstrak dan pasif membuka ruang yang begitu besar untuk ditafsirkan. Hal tersebut dikarenakan kelemahan yang melekat pada hukum tertulis itu sendiri. Sebagaimana diungkapkan Bagir Manan, bahwa penafsiran terhadap suatu hukum tertulis menjadi suatu yang tidak dapat dihindari mengingat berbagai kelemahan dari hukum tertulis itu sendiri dan menyatakan berbagai kelemahan dari hukum tertulis diantaranya:<sup>103</sup>

- 1) Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Pembentukannya membutuhkan waktu dan tata cara tertentu, sedangkan masyarakat berubah dengan cepat.
- 2) Peraturan perundang-undangan yang tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum dan ini menimbulkan kekosongan hukum atau *rechtsvacuum* atau tepatnya kekosongan peraturan perundang-undangan (*wetsvacuum*).

Satjipto Rahardjo beranggapan bahwa penafsiran hukum dimulai dari pembentukannya. Hukum tertulis itu sendiri adalah suatu produk yang cacat sehingga dalam penafsirannya hendak menemukan bentuk yang lebih baik dan memperbaiki kecacatannya tersebut, sehingga proses penafsiran hukum tidak dapat dibatasi terhadap isi teks dari peraturan ataupun secara otentik.<sup>104</sup>

Terkhusus mengenai menafsirkan konstitusi, Saldi Isra menyatakan bahwa terdapat landasan yang seyogyanya digunakan hakim untuk menguji konstiusionalitas. diantaranya:<sup>105</sup>

- 1) *The text and structure of the Constitution/ The literal approach* yang diperhatikan di sini adalah 'bunyi' dari ketentuan di dalam konstitusi.
- 2) *Intentions of those who drafted, voted to propose, or voted to ratify the provision in question / The broad and purposive approach* yang dilihat adalah maksud dibentuknya konstitusi dan pandangan dari penyusun konstitusi. Oleh karena itu, penafsir perlu memahami sejarah pembentukan sebuah konstitusi, dalam situasi seperti apa konstitusi dibentuk dan pandangan atau ideologi apa yang dianut oleh para pembentuk konstitusi.

- 3) *Prior precedents/ the doctrine of "harmonious interpretation"*, yang

---

*Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.96.

103 Bilal Dewansyah, *Menempatkan GBHN Dalam Setting Presidensial Indonesia: Alternatif Dan Konsekuensinya*, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 250.

104 Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 116.

105 Saldi Isra dan Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir MK*. Jurnal Konstitusi Pusako FHUA Vo. 1.No.1 Nov 2008, hlm. 35.

diperhatikan adalah kasus-kasus terdahulu yang merupakan yurisprudensi dalam menafsirkan konstitusi.

- 4) *The social, political, and economic consequences of alternative interpretations*, dimana hakim dalam menafsirkan konstitusi juga mempertimbangkan faktor-faktor.

Menjadi menarik ketika melihat penggunaan metode penafsiran sebagai dasar untuk menilai dan menentukan pertentangan norma hukum secara materiil undang-undang terhadap UUD NRI 1945, penting untuk mengkaji dua kacamata tafsir yang saling bertentangan dan sering menimbulkan perdebatan akademis yang tak berkesudahan, yakni metode penafsiran *originalis* dan *non-originalis*.

#### 1) Penafsiran Originalis (*Originalist*).

Penafsiran *originalis* menitikberatkan pada penilaian pertentangan norma hukum berdasarkan pada *original meaning* atau *original intent* yaitu mencoba menghadirkan semangat awal terbentuknya konstitusi tertulis lewat perdebatan-perdebatan pada saat penyusunan UUD, mendasarkan pada pemahaman dan tujuan konstitusi dari pendapat para penyusun konstitusi. *Originalis* melihat beberapa sumber diantaranya, pandangan *framers of constitution* termasuk tulisan-tulisan terdahulu pada penyusun konstitusi, artikel-artikel pada koran ketika konstitusi dibentuk, notulensi persidangan dalam pembentukan konstitusi, misalnya catatan persidangan BPUPKI dalam pembentukan UUD 1945, catatan-catatan perumusan norma UUD NRI 1945 perubahan. Justice Antonin Scalia Hakim Agung Supreme Court Amerika, yang menganut pandangan *originalis* berpendapat bahwa penafsiran konstitusi hanya dapat dilakukan melalui pendekatan pemahaman dari penyusun konstitusi itu sendiri atau pemahaman umum dari masyarakat terhadap konstitusi itu sendiri. Para *originalis* mempercayai bahwa cara terbaik dalam menafsirkan konstitusi adalah dengan melihat tujuan para penyusun konstitusi itu sendiri.<sup>106</sup>

Dengan pemahaman *original intent*, orisinalitas ataupun gagasan dan semangat asli dari suatu rumusan peraturan perundang-undangan dapat terlindungi. Pengujian dilakukan karena pertentangan antara isi undang-undang dengan UUD, dimana isi konstitusi suatu negara adalah apa yang ditulis dan latar belakang pemikiran apa yang melahirkan tulisan isi konstitusi tersebut tanpa harus terikat dengan teori dan apa yang berlaku di negara lain.<sup>107</sup>

Alasan yang kuat bahwa penafsiran *originalis* (*originalist*) merupakan penafsiran yang paling tepat dalam memahami konstitusi sekaligus sebagai dasar

---

106 Saldilsra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 58.

107 *Ibid.*

menentukan pertentangan norma hukum adalah:<sup>108</sup>

- a. Originalisme menekan kemungkinan bahwa hakim-hakim yang tidak dipilih itu akan merampas kekuasaan dari wakil rakyat yang dihasilkan melalui pemilihan.
  - b. Dalam jangka panjang, originalisme memberi perlindungan lebih baik pada otoritas pengadilan.
  - c. Non-originalisme memberi terlalu banyak ruang kepada hakim untuk memaksakan nilai-nilai mereka sendiri yang bersifat subjektif dan elitis, hakim membutuhkan kriteria-kriteria yang netral dan objektif untuk menghasilkan putusan yang sah, kriteria-kriteria netral itu diberikan oleh pengertian dari para perancang dan mereka yang meratifikasi klasula konstitusi.
  - d. Originalisme memberi penghormatan yang lebih baik terhadap pengertian konstitusi sebagai suatu kontrak yang bersifat mengikat.
  - e. originalisme lebih sering membuat pembentuk undang-undang terpaksa mempertimbangkan kembali dan kemungkinan mengubah undang-undang yang buruk buatan mereka sendiri daripada membiarkan pengadilan untuk mencoret (membatalkan: penulis) undang-undang.
- 2) **Penafsiran non originalis (*non original intent*).**

Penafsiran non originalis memberikan pemahaman bahwa lembaga kekuasaan kehakiman (MK) sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*) tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “originalisme” dengan mendasarkan diri hanya kepada “*original intent*” perumusan pasal UUD NRI 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD NRI 1945 sebagai suatu sistem dan/ atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi UUD itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan. MK harus memahami UUD NRI 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (*spirit*) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya memadukan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) guna mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>109</sup>

Alasan penggunaan tafsir ini didasarkan pada:<sup>110</sup>

108 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 289.

109 Tanto Lailam, *Penafsiran Konstitusi ...*, Op. Cit., hlm. 99.

110 I Dewa Gede, Op. Cit., hlm. 289-290.

- a). Para perancang konstitusi (pada konvensi Philadelphia) mengindikasikan bahwa mereka tidak ingin keinginan-keinginan mereka yang bersifat spesifik nantinya akan mengontrol interpretasi.
- b). Tidak ada satupun konstitusi tertulis yang mampu mengantisipasi cara-cara yang dapat digunakan pemerintah di masa yang akan datang untuk menindas rakyat, sehingga ada kalanya merupakan keharusan bagi hakim untuk mengisi kekosongan itu.
- c). Maksud para perancang itu bermacam-macam, terkadang bahkan sifatnya sementara dan acapkali mustahil untuk ditentukan.
- d). Non-originalisme memungkinkan hakim untuk mencegah krisis yang dapat terjadi karena penafsiran yang tidak fleksible terhadap suatu ketentuan dalam konstitusi yang tidak lagi mampu memenuhi maksud asli dari ketentuan itu.
- e). Non-originalisme memungkinkan konstitusi berkembang sesuai dengan pengertian-pengertian yang lebih mencerahkan tentang hal-hal, seperti perlakuan yang sama terhadap orang-orang (kulit hitam), kaum perempuan, dan kaum minoritas lainnya.

## 5. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.<sup>111</sup> Maria Farida menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:<sup>112</sup>

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Adapun substansi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan biasa dikenal dengan istilah materi muatan perundang-undangan.<sup>113</sup> Istilah materi muatan ini pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi yang digunakan

111 Mahendra Kurniawan, *et. al, Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif Cet. Ke 1*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hlm. 5.

112 *Ibid.*

113 Lihat Pasal 1 Angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

sebagai pengganti kata Belanda “*bet onderwerp*”.<sup>114</sup>Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.<sup>115</sup>Materi muatan peraturan semakin mengerucut sehingga materi muatan yang terbawah sebagai hasil residu peraturan di atasnya.

Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan selanjutnya akan dikaji lebih terperinci mengenai materi UUD NRI 1945, Tap MPR/MPRS dan undang-undang.

a. Materi Muatan UUD NRI 1945

Sri Soemantri mengemukakan tiga pokok materi muatan dalam suatu konstitusi sebagai berikut:

- a). adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- b). ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- c). adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Apabila dilihat dari tiga materi muatan tersebut, maka ternyata UUD NRI 1945 telah memuat tiga pokok materi muatan yang harus diatur dalam konstitusi.<sup>116</sup>Namun, bila kita mengacu pada UUD NRI 1945, maka materi muatan yang diatur adalah mengenai:<sup>117</sup>

- a). Hak asasi manusia.
- b). Hak dan kewajiban warga negara.
- c). Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
- d). Wilayah negara dan pembagian daerah.
- e). Kewarganegaraan dan kependudukan.
- f). Keuangan negara.

Menurut Sri Soemantri, selain hal-hal tersebut, konstitusi sebagai sebuah

---

114 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pascasarjana, Jakarta, 1990, hlm. 194.

115 Mahendra Kurnia, *Op. Cit.*, hlm. 9.

116 Saifudin, “*Hubungan Antara Materi Muatan Penjelasan Dan Materi Muatan Batang Tubuh UUD 1945 Studi Tentang Sistem Pemerintahan Negara*”, *Jurnal Hukum* No. 5 V013 1996, hlm 48.

117 Muhammad Siddiq, “*Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa*,” *Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum* Vol. 48, No. 1, Juni 2014, hlm 270.

dokumen formal juga mengandung substansi:

- a). Hasil perjuang politik bangsa di waktu yang lampau.
  - b). Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
  - c). Suatu keinginan (kehendak), dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.
  - d). Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
- b. Materi Muatan Ketetapan MPR

Ketetapan MPR mulai dikenal pada tahun 1960, pada saat pertama kali Ketetapan MPRS dibentuk, Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada perdebatan para ahli mengenai penempatan Ketetapan MPR, apakah sejajar dengan UUD NRI 1945 atau setingkat lebih rendah dari UUD NRI 1945.<sup>118</sup>

“Ketetapan MPR” sebenarnya bukan merupakan suatu istilah atau bentuk yang disebutkan secara tegas dalam UUD NRI 1945. Kehadiran Ketetapan MPR, menurut Bagir Manan dikarenakan: *pertama*, adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD NRI 1945. Ketentuan inilah yang sekaligus diartikan mengandung kekuasaan tersirat (*implied powers*) yang diakui oleh setiap sistem UUD.*kedua*, sebagai praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.<sup>119</sup>

Menurut hasil penelitian Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut:<sup>120</sup>

- 1) Tentang Dasar Negara.
- 2) Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Tentang GBHN.
- 4) Tentang Pemilihan Umum.
- 5) Tentang Lembaga-lembaga Negara (Umum).
- 6) Tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- 7) Tentang Presiden dan Wakil Presiden.
- 8) Tentang Perubahan UUD NRI 1945.

---

118 Widayati, “Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi”, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1 Januari - April 2016, hlm 128

119 Riri Nazriyah, “MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan”, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 169-170.

120 Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: CVRemadja Karya, 1985, hlm. 69.

9) Tentang hal-hal lain.

Sementara itu, menurut Bagir Manan menilik materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan kedalam empat jenis, yaitu:<sup>121</sup>

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

Dalam buku lain, Bagir Manan juga mengidentifikasi materi muatan Tap MPR ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu:<sup>122</sup>

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

Materi muatan Ketetapan MPR dari masa ke masa, seiring dengan pergantian kepemimpinan nasional dan perubahan sistem ketatanegaraan selalu mengalami perubahan. Perubahan zaman, pergantian sistem ketatanegaraan, dan pergantian kekuasaan menentukan materi muatan yang diatur di dalam Ketetapan MPR.<sup>123</sup>

#### c. Materi Muatan Undang-Undang

Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan berbeda. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain. materi muatan undang-undang meliputi:

- 1) Hak-hak asasi manusia.
- 2) Hak dan kewajiban warga negara.
- 3) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.

---

121 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung:Alumni, 1997, hlm. 146.

122 *Ibid.*, hlm. 31-34.

123 Widyati, *Perbandingan Materi Muatan...*, *Op.Cit.*, hlm. 128.

- 4) Wilayah negara dan pembagian daerah.
- 5) Kewarganegaraan dan kependudukan.
- 6) Keuangan negara.
- 7) Diperintahkan oleh suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang.
- 8) Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- 9) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau
- 10) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

## B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan MPR Sebagai Lembaga Negara

Asas dalam sebuah peraturan hukum sangat penting, sebab asas hukum menjadi dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif dan interpretasinya. Dalam gagasan untuk mereformulasi kewenangan MPR, asas-asas yang digunakan dalam Rancangan Undang-Undang ini, antara lain:

### 1. Asas Kedaulatan Rakyat

Jean Bodin mengemukakan bahwa kedaulatan adalah sumber utama dalam menetapkan hukum, sumber otoritas yang berada pada asas tertinggi dalam hierarki hukum dan kedaulatan menjadi sebuah atribut yang melekat pada negara merdeka.<sup>124</sup>

Asas kedaulatan rakyat sendiri, pertama kali dipelopori dari pemikiran Jean Jacques Rousseau yang mengemukakan bahwasannya kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Raja atau Kepala Negara hanyalah pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat sebab rakyat memiliki kedudukan hukum tertinggi dan paling sentral (*Salus Populli Suprem Lex*). Rakyat merupakan asal mula kekuasaan negara dan sebagai tujuan kekuasaan negara. Senada dengannya, Immanuel Kant mengatakan bahwa tujuan negara ialah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Sedangkan undang-undang disini adalah produk yang berhak dibuat oleh rakyat yang pada perkembangannya diwakilkan dalam sebuah badan perwakilan. Dengan demikian, undang-undang adalah penjelmaan daripada kemauan rakyat.<sup>125</sup>

Kedaulatan rakyat yang diberlakukan di Indonesia adalah kedaulatan rakyat

124 Sigit Riyanto, "Re-Interpretasi Kedaulatan Negara Dalam Hukum Internasional" disampaikan Pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 26 Juni 2014, hlm. 5.

125 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Keaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Erokrasi*, dalam jimly.com, hlm. 5-6.



yang berdasarkan sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*”.<sup>126</sup> Konsepsi kedaulatan rakyat ini sesuai dengan budaya dan peradaban bangsa Indonesia dan tidak sama dengan konseptual barat, dimana kedaulatan rakyat bersumber dari paham individualisme dan kolektivisme yang berlaku pada bangsa Eropa.

Penting juga diperhatikan bahwa sila kerakyatan didahului dengan sila persatuan, dan diakhiri oleh sila keadilan. Itu berarti bahwa kerakyatan Indonesia menghadirkan adanya semangat persatuan (kekeluargaan) terlebih dahulu, dan setelah kerakyatan dijalankan, pemerintah yang memegang kekuasaan diharapkan dapat mewujudkan keadilan sosial. Kerakyatan yang diwujudkan dalam demokrasi politik menjadi prasyarat bagi “demokrasi sosial” yang bersifat kekeluargaan.<sup>127</sup>

## 2. Asas Musyawarah dan Mufakat

Secara sederhana, musyawarah dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk memecahkan persoalan guna mengambil keputusan bersama (mufakat) dalam penyelesaian atau pemecahan masalah yang menyangkut urusan keduniawian.<sup>128</sup> Musyawarah dan mufakat ini merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas kedaulatan rakyat dimana setiap keputusan diambil atas nama rakyat.

Cerminan asas musyawarah dan mufakat dapat dilihat pada sila ke-4 Pancasila yang didasari pada pemikiran Soekarno bahwa Indonesia adalah negara yang didirikan untuk semua, sehingga apa yang belum memuaskan harus dibahas melalui musyawarah melalui badan perwakilan.<sup>129</sup> Dalam mewujudkan demokrasi Pancasila, penentuan hasil dan/atau keputusan dilakukan dengan cara musyawarah yang jika terjadi kebutuhan yang berkepanjangan barulah dilakukan pemungutan suara, sehingga demokrasi tidaklah sama dengan pemungutan suara. Musyawarah ditujukan untuk mencapai kemufakatan yang dibagi menjadi 3 jenis, yakni setuju untuk setuju, setuju untuk tidak setuju atau bahkan setuju untuk menunda sebuah persetujuan.<sup>130</sup> Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham peserongan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dan pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya kesederajatan atau persamaan dalam perbedaan.<sup>131</sup>

---

126 Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016, hlm.477.

127 *Ibid.*, hlm. 478.

128 Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, “*Musyawarah Mufakat*”, dalam <https://www.bahasakita.com/musyawarah-mufakat/>, diakses pada 6 Juni 2018.

129 Saafroedin, *et. al*, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, hlm. 74.

130 *Ibid.*

131 Yudi Latif, *Loc. Cit.*

### 3. Asas Kekeluargaan

Konsep dasar negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila berintikan pada kekeluargaan dan kebersamaan sebagai negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan bangsa Indonesia, kehidupan integralistik menitikberatkan pada kebersamaan dan kekeluargaan yang menuntut keseimbangan yang dinamik dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat.<sup>132</sup>Asas ini juga menekankan bahwa diperlukanya kesadaran dari hati nurani setiap anggota untuk mengerjakan segala sesuatu secara kekeluargaan demi terwujudnya kebermanfaatan semua anggota keluarga tersebut.<sup>133</sup>

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar dan keputusan bernegara tidak dapat diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan *majoritarian*. Presiden dan wakilnya juga tidak dapat melaksanakan, mengawasi, mengontrol dan menilai sendiri kebijakan dan keputusan bernegara tersebut. Asas ini menghendaki bahwa setiap kebijakan dan keputusan dalam bernegara harus dibangun atas dasar musyawarah dalam menjamin masyarakat sebagai satu kesatuan atas dasar kepentingan kekeluargaan dan atas nama bangsa Indonesia. Kontekstualisasi asas ini dapat dilihat pada MPR yang merupakan perwakilan sebagai representasi kedaulatan rakyat secara politik dan daerah.<sup>134</sup>

### 4. Asas Akuntabilitas dan Transparansi

Kebijakan kenegaraan yang diambil berdasarkan asas kekeluargaan dan asas musyawarah untuk mufakat tidak serta merta dapat mengesampingkan profesionalitas pemerintah dalam mengurus urusan pemerintahannya. Oleh karena itu,keberadaan asas transparansi dan asas akuntabilitas menjadi nyawa yang berjalan berdampingan dalam pengelolaan negara.

Menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*". Hadirnya asas akuntabilitas ini diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Karenanya, Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat.Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.<sup>135</sup>

132 Noor Ms. Bakry, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 2001, hlm. 79-85.

133 <https://kamushukum.web.id/arti-kata/asaskekeluargaan/>, diakses Pada 7 Juni 2018

134 Mei Susanto, *Implikasi Hukum Pelanggaran GBHN Oleh Presiden Dan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya*,Makalah Dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 287.

135 Miriam Budiarjo, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Mizan, 1998, hlm.78.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan hanya dapat terwujud adanya asas Transparansi terhadap kebijakan informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.<sup>136</sup> Penekanan pada akuntabilitas yang diwujudkan dalam bentuk transparansi merupakan jaminan atas akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil yang dicapai.<sup>137</sup>

### C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi

Kajian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan yang terjadi di masyarakat. Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai eksistensi tugas dan kewenangan MPR setelah terjadinya perubahan UUD NRI 1945, praktek penyelenggaraan perluasan kekuasaan negara, serta kajian terhadap isu-isu permasalahan tugas dan kewenangan MPR didalam praktek ketatanegaraan.

#### 1. Eksistensi MPR sebagai Lembaga Negara

Perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002) telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya menganut pemisahan kekuasaan menjadi pembagian kekuasaan dengan menerapkan prinsip *checks and balances*. Perubahan UUD NRI 1945 telah mengubah struktur, komposisi dan beberapa kewenangan MPR dan menjadikan MPR bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat.<sup>138</sup>

Tereduksinya beberapa kewenangan MPR menjadikan MPR baru dapat dikatakan 'ada' (*actual axistence*) jika kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan.<sup>139</sup> Kewenangan MPR yang diatur dalam UUD NRI 1945 jugamenjadi "*insidental*" karena satu-satunya wewenang MPR yang bersifat tetap hanyalah wewenangnya dalam melantik presiden dan wakil presiden dalam waktu lima tahun sekali, pun kewenangan ini hanya bersifat fakultatif, karena apabila MPR tidak dapat menjalankan kewenangannya, maka wewenang tersebut dapat digantikan oleh DPR atau pimpinan MPR yang disaksikan oleh pimpinan MA.

---

136 *Ibid.*

137 Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri, 2002, hlm.18

138 Nia Kania Winayanti, "Perluakah MPR Diberi Wewenang Kembali Untuk Menetapkan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatru", Hlm 37

139 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 45-46.

MPR pun tidak dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, karena kewenangan itu baru muncul ketika ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili, dan memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti bersalah.

Kewenangan MPR yang tereduksi pasca perubahan UUD NRI 1945 oleh sebagian kalangan dipandang memberikan kontribusi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai contoh, arah pembangunan saat ini menjadi tidak jelas karena MPR tidak lagi diberikan kewenangan untuk menyusun GBHN. Penentuan arah pembangunan menjadi domain presiden terpilih sesuai dengan visi, misi dan program yang ditawarkannya pada masa kampanye. Hal tersebut dipandang mengandung masalah karena arah pembangunan yang dibuat oleh pemenang pemilihan presiden dipandang tidak komprehensif, dan tidak ada kesinambungan apabila terjadi pergantian kepemimpinan di tingkat nasional.<sup>140</sup>

Bertalian dengan penyusunan haluan negara melalui GBHN, dahulu dibentuk sebuah Badan Pekerja. Pada tahun 1973 badan ini didesain untuk mendukung peran MPR dalam mempersiapkan Rancangan Acara dan Rancangan Putusan-putusan Sidang serta membantu Pimpinan Majelis dalam rangka melaksanakan tugas-tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1999 Badan Pekerja Majelis pernah membuat Rancangan GBHN. Bahkan pada tahun 2001 Badan Pekerja Majelis diberi tugas krusial untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD NRI 1945. Sebagai alat kelengkapan, Badan Pekerja Majelis memiliki peran dalam menyokong MPR sebagai lembaga perwakilan. Namun saat ini eksistensi, Badan Pekerja Majelis lagi diakui sebagai alat kelengkapan MPR.

Perubahan UUD 1945 (1999-2002) justru menjadikan MPR sebagai lembaga negara yang sangat lemah dan inferior jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lain yang lebih jelas kedudukan, fungsi dan perannya.<sup>141</sup> Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh MPR menimbulkan pandangan bahwa MPR tidak lagi mempunyai peran signifikan dalam proses politik di Indonesia pasca perubahan UUD 1945. Hal ini terjadi karena sebagian besar kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum perubahan UUD 1945 telah didistribusikan kepada struktur-struktur politik lain di luar MPR.<sup>142</sup> Lembaga ini seperti kehilangan kekuatannya yang tidak memiliki *grand design* akibat dorongan rakyat saat itu dan memiliki karakter yang reaksioner dari segi *constitutional culture*.<sup>143</sup>

140 Firman Manan, "Urgensi Pengembalian Kewenangan Pembuatan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur", Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 45.

141 Mudiayati Rahmatunnis, "Menyoal Keberadaan Utusan Golongan Dalam MPR", Makalah Dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 18

142 Firman Manan, *Urgensi Pengembalian Kewenangan...*, Op. Cit., hlm. 47.

143 Sanggup Leonard Agustian, "Majelis Perwakilan Rakyat Dan Kewenangannya; Ada Apa

Apabila melihat tugas dan wewenang MPR yang diatur dalam UUD NRI 1945 dan UU MD3, dapat dikualifikasikan bahwa tugas dan kewenangan MPR yang secara rutin dilakukan hanyalah melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum yang notabene hanya dilakukan sekali dalam lima tahun dan kemudian juga tugasnya dalam memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika yang biasa dilakukan oleh MPR dalam sosialisasi empat pilar setiap tahunnya.

Menyimak anggaran yang dikeluarkan MPR berdasarkan APBN tahun 2016, MPR menggunakan anggaran sebesar Rp 768.254.903.000 (*tujuh ratus enam puluh delapan miliar dua ratus lima puluh empat juta sembilan ratus tiga ribu rupiah*).<sup>144</sup> Anggaran ini meningkat pada tahun 2017, dimana MPR menggunakan anggaran sekitar Rp 944.000.000.000 (*sembilan ratus empat puluh empat miliar rupiah*). Untuk tahun 2018 anggaran ini kian meningkat terlebih pasca berlakunya revisi UU MD3 yang menambah jumlah pimpinan MPR sebanyak tiga orang. Sekjen MPR Ma'ruf Cahyono mengajukan biaya tambahan sebesar Rp 350.407.309.967 (*tiga ratus lima puluh miliar empat ratus tujuh juta tiga ratus sembilan ribu sembilan ratus enam puluh tujuh rupiah*) dari pagu indikatif yang diperoleh sebanyak Rp 958.397.255.000 (*sembilan ratus lima puluh delapan juta tiga ratus sembilan puluh tujuh juta dua ratus lima puluh lima ribu rupiah*).<sup>145</sup> Selain itu, mengucur pula dari dana THR yang telah dipastikan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani bahwa MPR akan mendapatkan tunjangan hari raya (THR) layaknya aparatur sipil negara (ASN) atau pegawai negeri sipil (PNS).<sup>146</sup>

Dari total keseluruhan anggaran yang digunakan MPR setiap tahun, nyatanyahampir setengah bagian dana atau sekitar Rp 450.000.0000.000,00. (*empat ratus lima puluh milyar*) digunakan oleh MPR untuk melakukan kegiatan sosialisasi saja. Padahal pada hakikatnya setiap lembaga negara berkewajiban melakukan sosialisasi. *Lantas apakah tepat memberikan pemasukan kepada MPR dengan jumlah dana yang besar padahal tugas rutin yang benar-benar dilakukan oleh MPR hanya terbatas pada sosialisasi?*<sup>147</sup>

---

*Sebenarnya?*, Makalah dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm.43.

144 Ihsanuddin, "Anggaran Tak Dipotong, Hadiah Atau Upaya Membungkam MPR, DPR, Dan D P D ? " , d a l a m <https://nasional.kompas.com/read/2016/09/07/08304731/anggaran.tak.dipotong.hadiah.atau.upaya.membungkam.mpr.dpr.dan.dpd>, diakses pada 28 Juni 2018.

145 Hari Ariyanti, *Jumlah Pimpinan Bertambah, MPR Minta Kenaikan Anggaran Rp 350 Miliar*, Dalam <https://www.merdeka.com/politik/jumlah-pimpinan-bertambah-mpr-minta-kenaikan-anggaran-rp-350-miliar.html> , diakses pada 28 Juni 2018.

146 Chandra Gian Asmara, "DPR dan MPR dapat Kucuran THR Ini Rinciannya", diakses melalui <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180531163245-4-17387/dpr-mpr-dapat-kucuran-thr-inirinciannya>, pada 28 Juni 2018.

147 <http://www.tribunnews.com/regional/2012/05/05/dana-program-empat-pilar-mp-ri-rp-450-miliar>, diakses ada 27 Juni 2018.

## 2. Persepsi Stakeholder

Megawati Soekarno Putri mengatakan bahwa “*makna yang menggambarkan dari MPR membedakan dengan lembaga negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat. MPR merupakan wadah dimana rakyat mengadakan permusyawaratan melalui para wakilnya.MPR hadir sebagai tempat atau wadah dari kedaulatan rakyat (locus of sovereignty).*”Namunsayangnya cita-cita tersebut tidak berjalan pasca terjadinya perubahan UUD NRI 1945. Abdul Kadir, anggota DPR RI, bahkan mengatakan bahwa “*MPR kehilangan sebagian besar kewenangannya dan membuat MPR seolah menganggur saja. Kegiatan MPR sekarang terbatas sosialisasi saja yang terus dilaksanakan MPR.*”Padahal menurut Ma’ruf Cahyono tugas MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 sangatlah besar dan luar biasa.MPR adalah satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengubah UUD NRI 1945, sudah sepatutnya pula kiprah lembaga negara seperti MPR dituntut harus menunjukkan akuntabilitas kerja yang baik dan maksimal kepada masyarakat.

Penjabaran tugas dan wewenang MPR telah diatur dalam UU MD3 namun beberapa pandangan mengatakan hal tersebut tidaklah tepat, anggota DPR RI periode 2014-2019, Zulfan Lindan, menyebutkan sembilan wewenang utama dari MPR yang mana wewenang terkait MPR tersebut tidak boleh dicampurkan dengan yang lain. MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat perlu didukung dengan undang-undang tersendiri.<sup>148</sup> Akademisi Anjar Nugroho beralasan MPR perlu membuat undang-undang tersendiri dikarenakan:*pertama*, sistem *checks and balances* antarlembaga negara belum berfungsi sebagaimana mestinya;*kedua*,kekuasaan eksekutif yang demikian besar tidak ada lembaga negara yang mengontrol;*ketiga*, harus ada arah kebijakan pembangunan secara mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan eksekutif. Sejalan dengan akademisi Abdul Aziz Nasihuddin yang beralasan bahwa penguatan MPR dengan undang-undang tersendiri patut muncul sebab MPR masih dapat dikatakan sebagai lembaga negara istimewa karena memiliki kewenangan mengubah UUD NRI 1945.<sup>149</sup> Menurut Zulfan linden, membuat undang-undang MPR tersendiri juga tidak akan bertentangan dengan membuat undang-undangyang telah ada, karena memang diperbolehkan oleh konstitusi negara.

## 3. Perkembangan Alat Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR dapat membentuk alat kelengkapan dalam menjalankan tugas dan wewengannya sebagai lembaga negara. untuk mendukung kinerja MPR pada tahun 1973 MPR membentukAlat-alat Kelengkapan Majelis berupa: Pimpinan Majelis, Badan Pekerja Majelis, Komisi Majelis danPanitia Ad Hoc Majelis. Salah

148 <http://mpr.go.id/posts/fgd-ump-bahas-kemungkinan-mpr-miliki-uu-tersendiri>, diakses pada 19 Juni 2018.

149 <http://www.wawasan.co/home/detail/1475/agar-kinerja-tak-membre-mpr-perlu-punya-uu> Diakses Pada 20 Juni 2018.

satu alat kelengkapan yakni Badan pekerja MPR, didesain untuk mendukung peran MPR dalam mempersiapkan Rancangan Acara dan Rancangan Putusan-putusan Sidang serta membantu Pimpinan Majelis dalam rangka melaksanakan tugas-tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1999 Badan Pekerja Majelis pernah membuat Rancangan Garis-garis Besar Haluan Negara serta Pada tahun 2001 Badan Pekerja Majelis juga diberi tugas krusial untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, setelah itu badan pekerja majelis pada tahun 2003 diberi tugas untuk meninjau materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang diputuskan pada Sidang MPR tahun 2003.<sup>150</sup> Sebagai alat kelengkapan tugas badan pekerja majelis memiliki peran krusial dalam menyokong tugas MPR sebagai lembaga perwakilan.

Namun kemudian eksistensi badan pekerja pada tahun 2003 mulai meredup hal ini ditandai dengan dihapusnya badan pekerja sebagai alat kelengkapan mpr. Menurut Jimly, sudah seyogyanya MPR tidak memerlukan alat-alat kelengkapan yang bersifat permanen. lanjutnya, MPR tidak memerlukan Badan Pekerja yang bersifat tetap, dan juga MPR tidak memerlukan perangkat Sekretariat Jenderal yang tetap. Demikian pula dengan organ Pimpinan MPR yang bersifat permanen juga tidak lagi diperlukan. Karena MPR pada hakikatnya tetap dapat disebut sebagai institusi atau lembaga, tetapi sifat tugasnya tidak lagi permanen dan sifat kegiatannya tidak lagi terus menerus atau rutin. Kegiatan MPR yang bersifat rutin hanya satu yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun sekali. Sedangkan kegiatan lainnya terkait dengan tugas dan kewenangan yang tidak terjadwal secara rutin.<sup>151</sup> Namun pada perkembangannya MPR menambah alat kelengkapan baru berupa badan kehormatan apabila dibutuhkan MPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli, selain itu perkembangan pengaturan dapat dilihat dari pengelolaan keuangan MPR yang dilaksanakan oleh pimpinan lembaga sesuai dengan undang-undang. Sepanjang periode 2004-2009, MPR juga melakukan sosialisasi terhadap putusan MPR. Kini nama sosialisasi MPR tersebut dikenal dengan Sosialisasi Empat Pilar MPR RI.<sup>152</sup>

Selama periode 2009–2014 MPR telah membentuk alat kelengkapan Pimpinan MPR, yaitu Tim Kerja Sosialisasi, Tim Kerja Anggaran, dan Tim Kerja Sistem Kajian Ketatanegaraan. Dengan Tim Kerja Sosialisasi, MPR telah memasyarakatkan 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara secara masif kepada seluruh elemen Masyarakat. Semakin berkembang dan kompleksnya pengaturan terhadap alat

150 Rnazriyah, *Status Hukum Ketetapan Mpr/S Setelah Perubahan Uud 1945*, Jurnal Hukum/L. No. 28 Vol. 12 Januari 2005:26 – 45, Hlm 33

151 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 45-46.

152 Sekretariat Jendral Mpr Ri 2015, *Perlu Peran Pemerintah Dalam Sosialisasi Empat Pilar Mpr Ri*, Diakses Melalui [Http://www.Mpr.Go.Id/Posts/Perlu-Peran-Pemerintah-Dalam-Sosialisasi-Empat-Pilar-Mpr-Ri](http://www.Mpr.Go.Id/Posts/Perlu-Peran-Pemerintah-Dalam-Sosialisasi-Empat-Pilar-Mpr-Ri) Pada 23 Juni 2018

kelengkapan MPR lebih tercermin pada tahun 2014 yakni MPR memiliki alat kelengkapan berupa pimpinan, panitia *ad hoc* dan dapat pula membentuk badan-badan yakni badan sosialisasi, badan penganggaran, badan pengkajian dan lembaga pengkajian yang memiliki tugas dan fungsi yang berbeda satu sama lain.<sup>153</sup> Misalnya Badan Pengkajian MPR saat ini tengah bekerja mewujudkan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dengan menyiapkan draft isi (materi) GBHN.<sup>154</sup> Lembaga Pengkajian MPR menyelenggarakan Simposium bertema 'Sistem Perekonomian Sosial' hasil pengkajian tersebut ditemukan fakta menarik bahwa pada Setiap era pemerintahan sejak kemerdekaan, terjadi kesenjangan dan perbedaan nyata antara visi ekonomi konstitusi seperti didalam UUD 1945 dengan kenyataan penerapan kebijakan yang diambil dibidang perekonomian dilapangan.

#### 4. **Praktek Perluasan Kewenangan di Berbagai Negara**

Konsep diembannya kekuasaan selain apa yang tercantum secara jelas (*enumerated*) didalam konstitusi mulai berkembang dalam teori politik setidaknya sejak 1780-an. Irlandia mengenal konsep ini sejak tahun 1785 yang dikenal sebagai referensi *implied powers and privileges* dari badan-badan politik di Irlandia. Selanjutnya diikuti Amerika Serikat di dalam Konstitusinya hingga akhir 1810-an.<sup>155</sup> Konsep *implied powers* digunakan dalam konstitusionalitas Bank Pertama Amerika Serikat yang dibentuk untuk menangani utang perang dari Revolusi Amerika dan membantu standarisasi mata uang negara yang baru merdeka. Tetapi ketika pembangunan bank ini diusulkan, banyak warga protes dengan alasan bahwa pembangunan bank yang dilakukan pemerintah tidak mematuhi dokumen pendiri (konstitusi).

Pada 1791, Alexander Hamilton menyatakan bahwa pemerintah federal diberikan kekuasaan eksplisit melalui konstitusi yang bersifat sementara. Ia juga percaya bahwa otoritas kekuasaan yang tersirat harus diakui sebagai bagian penting dari kemampuan pemerintah untuk berfungsi dengan baik. Kekuatan tersirat ini harus diperlakukan sama dengan kekuatan yang diberikan secara lebih eksplisit. Dia juga menyatakan bahwa banyak kekuatan lain yang diberikan pemerintah sebenarnya hanya tersirat juga.<sup>156</sup>

Dilain sisi, *inherent powers* berbicara mengenai kewenangan masing-masing lembaga negara yang dijalankan oleh lembaga negara yang bersangkutan

153 Mpr Lima Tahun Kedepan Mengawal Pancasila, Uud Nri 1945, Nkri Dan Bhinneka Tunggal Ika Edisi No 10/Th.Vii/ Oktober 2014, diunduh melalui [www.mpr.go.id/uploads/magazines/no-10th-viiioktober-2014](http://www.mpr.go.id/uploads/magazines/no-10th-viiioktober-2014). Pada 23 juni 2018

154 Sekretariat Jendral Mpr Ri 2015, **Badan Pengkajian MPR Siapkan Draft GBHN** <http://www.mpr.go.id/posts/badan-pengkajian-mpr-siapkan-draft-gbhn>

155 <http://www.dictionary.com/e/politics/implied-powers> diakses pada 19 juni 2018.

156 *Ibid.*



dikarenakan kewenangan tersebut didapat secara alamiah. Artinya disini, tanpa diatur di dalam konstitusi secara implisit maupun eksplisit pun lembaga negara tersebut memang memiliki kewenangan yang bersangkutan. Sebenarnya, kewenangan badan legislatif dalam membuat produk peraturan dapat dikategorikan ke dalam *inherent powers*, namun perluasan mengenai materi muatan yang diatur di dalam aturan yang dibuat badan legislatif tersebut dapat juga dikatakan sebagai *implied powers*. Hal ini selaras dengan apa yang dikatakan hakim dalam *Tobacco Merchants Case* yang menyebutkan bahwa definisi dari *implied powers* adalah situasi dimana memberikan kewenangan kepada badan legislatif untuk menjalankan kewajibannya yang harus ia lakukan, yang mana kewenangannya tersebut berimplikasi ada adanya implementasi dari adanya kebutuhan atas terlaksananya kewenangan tersebut.<sup>157</sup>

Beberapa praktik negara telah mengimplementasikan baik *implied* dan *inherent powers* di negaranya, seperti Amerika Serikat, India, dan Filipina.

**Pertama;** India menganggap bahwa pada dasarnya *implied powers* merupakan kewenangan yang bersifat universal untuk menanggapi adanya kebutuhan konstitusional dalam suatu negara.<sup>158</sup> Mahkamah Agung India menyebutkan lebih lanjut dalam kasus *Jagannath Baks Shingh v. State of U.P* bahwa badan legislatif dapat diberikan kebebasan untuk menginterpretasikan konstitusi lebih lanjut ke dalam produk peraturan yang baru dengan menggunakan *liberal construction* yang melekat di dalam diri mereka untuk melahirkan perubahan dan solusi atau permasalahan ketatanegaraan yang ada.

**Kedua;** hal yang sama juga ditunjukkan di dalam konstitusi Filipina dalam praktik ketatanegaraanya. *Implied powers* dalam konstitusi Filipina diatur di dalam Bagian 21 dan Bagian 16 angka 3 konstitusi Filipina. Di dalamnya disebutkan bahwa *implied powers* dapat dimiliki oleh lembaga legislatif untuk dapat menyelenggarakan investigasi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan untuk menafsirkan proses beracara di dalam pengadilan Filipina.<sup>159</sup> Di Filipina, lembaga legislatif mengemban *implied powers* dalam artian adalah membentuk produk peraturan perundang-undangan untuk mengakomodir *inquiry* dari badan legislatif tersebut yang secara alamiah melekat di dalam tubuhnya untuk memiliki kewenangan dalam hal membuat dan merancang produk peraturan perundang-undangan.<sup>160</sup>

**Ketiga;** Amerika Serikat sendiri melalui Pasal 1 Konstitusi Amerika telah mengutar banyak aspek mengenai kewenangan melalui lembaga legislatif,

---

157 *Tobacco Merchant Case*, Judgment.

158 Arun Sagar, *Notes Towards A Theory Of Implied Powers In Indian Constitution*, India: Manupatra, hlm. 252.

159 Ricardo S. Lazo, *Philippines Governance And The 1987 Constitution*, Phlipiines: Rex, 2006, hlm. 159.

160 *Ibid.*

termasuk di dalamnya yang berkenaan dengan *implied powers* sendiri. Tidak hanya kewenangan itu, namun di dalamnya diatur lebih rinci mengenai:<sup>161</sup>

1. *expressed powers*, yaitu dalam Bagian 8 (delapan) Konstitusi Amerika dimana Kongres memiliki 27 (dua puluh tujuh) kewenangan yang secara eksplisit diatur di dalam konstitusi, yaitu untuk menyatakan perang, dalam hal perpajakan, meletakkan pos keamanan nasional, dan untuk mengatur kejahatan bersenjata;
2. *non-legislative powers*, yaitu Kongres di dalam Konstitusi Amerika memiliki kekuatan atau kewenangan untuk memberhentikan presiden dan wakil Presiden. Inti dari kewenangan ini adalah untuk membuat praktik ketatanegaraan berjalan dengan seimbang;
3. *implied Powers*, yaitu dalam Pasal 1 bagian 8 angka 18 yang menyebutkan bahwa kongres memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan (*make laws*) yang harus memenuhi persyaratan *necessary and proper*. Contoh aturan yang dibuat oleh Kongres dalam hal ini adalah yang berkenaan dengan kegiatan militer dan upah minimum yang keduanya tidak diatur secara rinci dalam Konstitusi Amerika Serikat. Kasus yang paling terkenal dalam mengaplikasikan kewenangan ini adalah *McCulloch vs. Maryland* dimana kongres memiliki kewenangan untuk membangun Bank Nasional dan membiarkan *Maryland* untuk mengambil pajak dari adanya pembangunan Bank tersebut.

Dalam hal Indonesia, meskipun UUD NRI 1945 tidak dengan tegas mengakui keberadaan kekuasaan *implied* dan *inherent powers*, namun kekuasaan ini nyatanya telah dipraktikkan meskipun baru pada cabang kekuasaan eksekutif dalam hal ini presiden. Kekuasaan presiden mempunyai kecenderungan untuk bertambah seiring dengan berkembangnya sistem ketatanegaraan. Bahkan untuk menjalankan pemerintahan, presiden dapat membentuk peraturan pemerintah (PP) dan peraturan presiden (perpres) selain terlibat secara langsung dalam pembentukan undang-undang dan dapat mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) dalam keadaan kegentingan yang memaksa (*emergency law*). Kewenangan presiden dalam pembentukan undang-undang, perppu dan PP memang secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945, namun kewenangan pembentukan perpres menjadi kewenangan yang ditafsirkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>162</sup>

Namun apabila kita menilik sejarah sejenak, kekuasaan semacam ini juga

---

161 <https://blog.udemy.com/implied-powers-of-congress/>, diakses pada 19 Juni 2018.

162 Rahayu Prasetya Ningsih, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945", dalam <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/13971/7037>, diakses pada 28 Juni 2018.

pernah diakui oleh MPR. Pasal 3 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan, berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.*” pemaknaan kata ‘menetapkan’ pada pasal tersebut memiliki ketentuan tersirat mengenai kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum, sehingga ketentuan tersebut ditafsirkan bahwa MPR berwenang membentuk produk hukum berupa Ketetapan MPR.

Adapun terhadap praktik penyelenggaraan diatas muncul beberapa isu kajian yang mengarahkan perlunya MPR untuk ditambah kewenangannya sebagai berikut;

**a. Kewenangan MPR untuk Membuat Ketetapan MPR yang Sifatnya Mengatur Terkait Gagasan Dihidupkannya Kembali GBHN**

Negara Republik Indonesia sejak periode sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 hingga sesudah perubahan, mengenal dua model perencanaan pembangunan nasional yang berdimensi waktu jangka panjang, yaitu melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Model perencanaan pembangunan nasional ini sama-sama memuat materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional, termasuk didalamnya pembangunan nasional bidang hukum.

**a). Praktik Rencana Pembangunan Nasional Sebelum Amandemn UUD NRI 1945 (1999-2002)**

Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum perubahan memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan GBHN, namun nyatanya hingga tahun 1960 tidak ada satu dokumen pun yang mengarah kepada GBHN. Dokumen GBHN pertama kali baru ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara yang diperkuat melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Sebagai rincian dari ketetapan ini, Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969 yang ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.<sup>163</sup>

Menilik dokumen rencana pembangunan nasional di atas, akan ditemukan banyak sekali pandangan politik Soekarno yang dipengaruhi

---

163 Imam Sukbhan, “*GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*”, Jurnal Aspirasi Vol 5, 2014, hlm. 135.

oleh kondisi politik dan situasi politik dunia yang berkembang. Misalnya saja dalam rencana pembangunan untuk bidang kesejahteraan dilakukan dengan *“membangunkan usaba-usaba kbusus untuk meninggikan tingkat hidup kaum buruh, tani, nelayan dan kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran”*. Dalam bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan juga sangat tegas dinyatakan, *“land reform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan”*. Namun keberadaan politik yang sangat dominan membuat beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965.<sup>164</sup>

Kejatuhan Soekarno menandai dimulainya era baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang dikenal dengan era Orde Baru. Soeharto dengan dibantu oleh para ekonom menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi ekonomi. Soeharto mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali.<sup>165</sup>

Dalam kurun waktu 1969–1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI 1945. Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, tidak kurang dari enam TAP MPR tentang GBHN telah dikeluarkan. Selanjutnya, untuk konteks pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda).<sup>166</sup>

---

164 *Ibid.*, hlm. 134

165 Bratakusumah, Deddy Supriady. *“Implikasi Perubahan Uud 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”*, diakses dalam

[https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../deddy\\_20091015095713\\_2295\\_0.doc](https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../deddy_20091015095713_2295_0.doc), pada 28 Juni 2018.

166 *Ibid.*

Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, sebagaimana tercermin dalam indikator ekonomi dan sosial. Pemerintah Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi. Semua kekuatan dan aparatus negara dikerahkan untuk mewujudkan stabilitas politik yang merupakan bagian dari proses depolitisasi pembangunan.<sup>167</sup> Namun pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berbagai penghargaan lembaga pembangunan dunia atas prestasi pembangunan Indonesia, seolah menghilangkan fakta bahwa di Indonesia sedang terjadi kesenjangan yang semakin menganga, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya limbung diterpa krisis moneter dalam waktu sekejap pada bulan Mei 1998.<sup>168</sup>

Setelah kejatuhan Orde Baru, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan yang disebabkan adanya proses transisi politik pada tahun 1997-1999. Seharusnya pada tahun 1998, Indonesia telah memasuki tahap Repelita VII. Namun krisis ekonomi yang dialami Indonesia telah menghancurkan pembangunan yang telah disusun sejak masa awal orde baru dengan istilah tinggal landas.<sup>169</sup>

TAP MPR No.II/MPR/1998 tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian digantikan dengan TAP MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pokok reformasi pembangunan ini dibuat hanya untuk masa transisi yang dilaksanakan oleh Presiden Habibie dan juga hanya berlaku sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999.<sup>170</sup>

Habibie, selaku presiden ke-3 yang memerintah pada waktu itu lebih memfokuskan pemulihan ekonomi dengan mengimplementasikan paket kebijakan reformasi ekonomi yang disyaratkan oleh IMF. Habibie mampu melakukan banyak hal dalam memperbaiki kondisi ekonomi dengan mengeluarkan berbagai kebijakan seperti merekapitulasi perbankan,

---

167 James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, And Bureaucratic Power In Lesotho*, Cambridge And New York: Cambridge University Press, 1990, hlm. 167.

168 Imam Sukbhan, *Op.Cit.*, hlm. 137.

169 Era Tinggal Landas Dalam Konsepsi Pembangunan Orde Baru Adalah Masa Setelah Indonesia Menyelesaikan Program Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun (PJP) Tahap I Yang Berlangsung Sejak 1968 Hingga 1993.

170 Imam Sukbhan, *Op.Cit.*, hlm. 137

merekonstruksi perekonomian Indonesia, dan memperkuat nilai tukar rupiah terhadap dollar. Namun demikian pemerintahan yang singkat ini berakhir tragis dengan ditolaknya laporan pertanggungjawaban presiden dalam sidang umum MPR RI tahun 1999.<sup>171</sup>

MPR RI hasil pemilu 1999 masih menghasilkan dokumen GBHN melalui TAP MPR No.IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. Meskipun sama-sama bernama GBHN tetapi muatan yang terkandung di dalam GBHN zaman Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan. GBHN zaman Orde Baru merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara. Tujuan dari GBHN di era reformasi adalah mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada., dan juga penegasan jangka waktu berlakunya GBHN untuk periode 1999-2004.<sup>172</sup>

GBHN era reformasi merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia, sehingga semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban pada MPR, berbeda dengan GBHN pada zaman Orde Baru dimana pelaksanaannya ditentukan oleh presiden sebagai mandataris MPR dan terdapat mekanisme pertanggungjawaban kepada MPR.

**b). Praktik Rencana Pembangunan Nasional Setelah Amendemen UUD NRI 1945 (1999-2002)**

Perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002) mereduksi kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, namun usaha dalam menjamin kegiatan pembangunan agar terus berjalan efektif, efisien, dan bersasaran terus dipertahankan bangsa ini dengan membentuk perencanaan pembangunan melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). UU SPPN merupakan penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan yang dibuat dalam skala nasional dan daerah. RPJP Nasional dan RPJP Daerah adalah produk dari semua elemen bangsa, masyarakat, pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi politik. Keduanya merupakan penjabaran misi, arah kebijakan, dan strategi pembangunan yang berlandaskan visi cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum

---

171 *Ibid.*

172 *Ibid.*

dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu terciptanya masyarakat yang terlindungi, sejahtera, cerdas serta berkeadilan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) terdiri dari RPJM Nasional dan RPJM Daerah yang disusun secara lima tahunan. RPJM dan RPJMD sering disebut sebagai agenda pembangunan pemerintah karena menyatu dengan agenda pemerintah yang berkuasa. Dalam penyusunan RPJM, acuan utama yang digunakan adalah rumusan visi, misi, arah kebijakan dan rencana program indikatif Presiden dan Wakil Presiden yang telah disampaikan kepada masyarakat pemilih dalam tahapan kampanye pemilihan pasangan calon presiden/ wakil presiden secara langsung. Di samping itu penyusunan RPJM juga mengacu kepada dokumen perencanaan nasional dan berbagai kebijakan dan prioritas program Pemerintah Pusat. Secara sektoral terdapat pula Rencana Strategis atau Renstra di masing-masing kementerian/departemen atau lembaga pemerintahan nondepartemen serta renstra pemerintahan daerah yang merupakan gambaran RPJM berdasarkan sektor atau bidang pembangunan yang ditangani.

Namun dalam perkembangannya keberadaan perencanaan pembangunan nasional setelah perubahan UUD NRI 1945 kembali diperdebatkan karena stagnasi pembangunan yang tidak memiliki mekanisme *checks and balances* yang dilakukan oleh MPR untuk mengontrol presiden dalam menjalankan pembangunan nasional. Penyusunan rencana pembangunan nasional di era reformasi menyebabkan situasi inkonsistensi dalam pembangunan berkelanjutan, dimana hasil (*output*) dan pencapaiannya (*outcome*) pembangunan tidak sesuai dari harapan yang sudah diamanatkan di dalam RPJPN. Gerak dan sikap tindakan pemerintah terkesan “liar” dan lepas kontrol.

Demikian dengan rencana pembangunan di bawahnya. RPJM yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden untuk periode lima tahunan dimungkinkan untuk terjadi ketidaksinambungan antara strategi pembangunan periode presiden sekarang dengan periode presiden berikutnya. Hal ini dapat terjadi karena presiden yang terpilih berikutnya akan berbeda dengan presiden sebelumnya. Selain itu model penyusunan RPJM terkesan lemah, karena muncul dari *executive perspective*. Artinya RPJM bersifat *president centris*, karena yang menyiapkan dokumen perencanaan tersebut adalah presiden dan jajarannya. Padahal eksekutif berperan melaksanakan tugas pembangunan, tanpa harus menyiapkan sendiri tugasnya tersebut.<sup>173</sup>

---

173 Nuri Rohim Yunus, “Restorasi GBHN Sebagai Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Yang dimuat dalam “Reaktualisasi Kewenangan MPR Dan GBHN Dalam Sistem

Ketidaksesuaian rencana pembangunan nasional, salah satunya dapat dilihat pada rencana pembangunan jembatan Selat Sunda yang pelaksanaannya tarik ulur. Pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pembangunan jembatan Selat Sunda dicanangkan dengan giatnya, sebab pemerintah telah mengkaji pengadaan jembatan ini dan menafsirkan biaya yang akan dikeluarkan sebesar 200 Triliun. Namun pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo rencana ini di batalkan. Hal ini dapat terjadi karena pemerintah lebih memilih untuk membangun infrastruktur lain, misalkan penambahan dermaga dan peningkatan kualitas kapal untuk memudahkan konektivitas dari Jawa ke Sumatera.<sup>174</sup> Pembangunan jembatan Selat Sunda juga dinilai tidak selaras dengan konsep kemaritiman yang digagas Presiden Joko Widodo yaitu budaya maritim, kedaulatan pangan di laut dengan nelayan sebagai pilar, Infrastruktur konektivitas maritim, diplomasi maritim, dan konsep kekuatan pertahanan maritim.<sup>175</sup> Padahal pemerintah juga sudah mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk mengkaji pembangunan jembatan ini.

Masalah rencana pembangunan tingkat daerah pun demikian. Dalam prakteknya, sering dijumpai inkonsistensi antara program dan kegiatan yang terdapat pada rencana pembangunan RPJMD dengan program tahunan daerah melalui Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Inkonsistensi ini dapat terjadi karena para Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun program dan kegiatannya kurang memperhatikan program dan kegiatan yang terdapat pada RPJMD. Kemungkinan lain dapat pula terjadi karena SKPD adalah instansi teknis sehingga menganggap institusinya lebih tau tentang program dan kegiatan yang diperlukan dalam melaksanakan tupoksinya, dibandingkan dengan Bappeda. Padahal peranan RKPD sangat penting karena dokumen perencanaan ini memadukan perencanaan pembangunan jangka menengah yang kurang operasional dengan perencanaan program dan kegiatan yang sangat operasional sesuai dengan kemampuan dana pada tahun yang bersangkutan.

Rencana pembangunan yang digagas pemerintah tak semuanya selaras dan satu tujuan. Menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) banyak program kementerian dan lembaga (K/L)

---

*Ketatanegaraan Indonesia*" hlm. 198.

174 Bilal Ramadhan, "Ini Alasan Pemerintah Batalkan Pembangunan Jembatan Selat Sunda", Sebagaimana dalam <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/14/11/05/nek7ky-ini-alasan-pemerintah-batalkan-pembangunan-jembatan-selat-sunda>, diakses pada 26 Juni 2018.

175 <https://bisnis.tempo.co/read/619673/jembatan-selat-sunda-ancaman-bagi-indonesia>, diakses pada 26 Juni 2018.



yang melenceng dari sasaran pembangunan. Menurut Deputi Bidang Pemantauan, Evaluasi, dan Pengendalian Pembangunan Bappenas Roni Dwi Susanto, hanya 51,3 persen program K/L yang sesuai dengan indikator Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Berdasar rencana kerja pemerintah (RKP) 2015 hanya 95 indikator dari 184 indikator dalam RPJMN 2015-2019, yang sesuai dengan program-program K/L. Capaian indikator yang minim ini disebabkan belum adanya keselarasan antara rencana strategis dengan sasaran RPJMN.<sup>176</sup>

Hal ini dapat dilihat pada program pembangunan waduk yang tidak dilengkapi dengan penyediaan lahan pertanian. Hal yang sama juga terjadi pada program pengadaan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Rencana pemerintah pusat itu justru terganjal oleh izin di pemerintah daerah yang panjang. Selain itu proyek rumah murah juga bermasalah terhadap pengadaan lahan.

Carut marut penyusunan dan pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah pasca Era Reformasi justru membuat kemunduran pembangunan Indonesia. Hal tersebut disebabkan oleh adanya benturan pembangunan yang saat ini dirasa kurang memuaskan. Sebagaimana Santoso mengungkapkan;<sup>177</sup>

*“ada empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi dan nasional. Namun keempat lapis perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintah. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat ijin menutup mata terhadap agenda nasional”*

#### c). Restrukturisasi Rencana Pembangunan Nasional

Rencana pembangunan nasional yang diamanatkan dalam UU SPPN, nyatanya tidak lebih baik dari GBHN. Berangkat dari hal tersebut, timbulah berbagai gagasan dari para tokoh untuk menghidupkan kembali GBHN. Bambang Brodjonegoro selaku Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional beranggapan bahwa tidak adanya haluan yang menyeluruh dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam UUD NRI 1945, menimbulkan kekhawatiran mengenai tidak berlanjutnya rencana pembangunan yang bahkan semakin menjauh

176 <https://beritagar.id/artikel/berita/separuh-program-pembangunan-tak-tepat-sasaran>, diakses pada 27 Juni 2018.

177 Susiantomo, “Haluan Negara Perlu Dihadirkan Lagi.”, dalam <http://www.rmol.co/read/2016/03/04/238164/sigit-sosiantomo:-haluan-negara-perlu-dihadirkan-lagi->, diakses pada 26 Juni 2018.

dari cita-cita UUD NRI 1945 dan semangat proklamasi.<sup>178</sup>

Atas alasan tersebut, sangat relevan apabila dihidupkan kembali sebuah haluan negara sebagaimana yang telah dijelaskan. Affandi menyatakan, GBHN diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional, terlebih lagi untuk Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinnekaan di semua aspek. Kemudian, adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera kepentingan penguasa. Kesimpulannya GBHN diperlukan dalam mencapai suatu tujuan bersama yang dikehendaki dan sesuai dengan keinginan rakyat serta cita-cita bangsa dan bernegara.<sup>179</sup>

Pembangunan nasional merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata. Pembangunan yang baik, konsisten dan berkesinambungan akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang presiden beserta wakilnya untuk merencanakan sendiri, melaksanakan sendiri, mengawasi sendiri, mengontrol sendiri dan menilai sendiri rancangan pembangunan tersebut.

Pemberlakuan kembali GBHN merupakan wujud komitmen bersama dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara. Sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea keempat UUD NRI 1945, pemberlakuan kembali GBHN sangat diperlukan sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai pengejawantahan rakyat dalam melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemerintahan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. GBHN akan menjadikan pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah menjadi lebih konsisten dan berkesinambungan sehingga amanah konstitusi dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 akan terwujud.

## **b. Pelaksanaan Wewenang MPR dalam Melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Hasil Pemilihan Umum**

- a). Pelaksanaan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum dan setelah Perubahan UUD NRI 1945

---

178 Muhammad Iqbal, "Tiga Alasan Hidupkan Kembali GBHN Versi Pemerintah", [Http://Politik.Rmol.Co/Read/2016/11/08/267515/Tiga-Alasan-Hidupkan-Kembali-GBHN-Versi-Pemerintah-](http://Politik.Rmol.Co/Read/2016/11/08/267515/Tiga-Alasan-Hidupkan-Kembali-GBHN-Versi-Pemerintah-), diakses pada 23 Juni 2018.

179 Affandi, dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, (Buku III Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1), Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Hlm. 460.

Sejarah mencatat bahwa baik pada Orde Baru (sebelum Perubahan UUD 1945) maupun era Abdurahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri, Presiden dan Wakil Presiden tidak dilantik oleh MPR. Presiden dan Wakil Presiden hanya mengucapkan sendiri sumpah jabatannya di hadapan MPR.<sup>180</sup>Tentu saja hal ini berbeda dengan tindakan Presiden ketika melantik duta besar dimana pelantikan tersebut ditetapkan dalam sebuah Keputusan Presiden. Sebagaimana praktik yang terjadi ketika Presiden Joko Widodo (Jokowi) melantik Todung Mulya Lubis menjadi Dubes Norwegia merangkap Islandia dengan tanda mandat (*beschikking*) berupa Keputusan Presiden Nomor 30/P/2018.<sup>181</sup>

Sebelum Era Reformasi, presiden dan/atau wakil presiden adalah mandataris MPR. Pemilihan presiden dan/atau wakil presiden dipilih oleh MPR, lalu ditetapkan dengan TAP MPR, sebagai contoh TAP MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia. Selain Pemilihan presiden dan/atau wakil presiden, TAP MPR juga dikeluarkan dalam hal pencabutan masa jabatan Presiden dan/atau wakil presiden, seperti TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.<sup>182</sup>

Sistem MPR dahulu berbeda dengan sistem pasca perubahan UUD NRI 1945 dimana presiden dipilih langsung oleh rakyat. Penetapan yang dahulu dituangkan dalam sebuah Ketetapan MPR kini digantikan oleh Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang berisi penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih. Sebagai contoh, SK KPU NO : 536/KPTS/KPU/2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 adalah bentuk penetapan terpilihnya Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden. Praktik pelantikan yang dahulu dituangkan dalam dasar hukum berupa Ketetapan MPR, kini digantikan oleh Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, penandatanganan Berita Acara Pelantikan oleh presiden dan wakil presiden merupakan bentuk nyata pelaksanaan atau praktik pelantikan setelah perubahan.

Atas beberapa praktik yang terjadi sebagaimana dipaparkan,

---

180 <https://store.tempo.co/foto/detail/p1507200206827/pelantikan-megawati-soekarnoputri-sebagai-presiden-ri/#wy58ptcxiu>, Diakses Pada 24 Juni 2018.

181 <https://news.detik.com/berita/d-3875591/jokowi-lantik-17-dubes-baru-foke-diganti-arif-havas>, diakses pada 24 Juni 2018.

182 Lebih Lanjut Dalam TAP MPR No. III/MPR/2001 Tentang Penetapan Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden, Juga TAP MPRS NO. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Presiden Soekarno

Nandang Alamsah Deliarnoor,<sup>183</sup> bahwa dari sisi pertanggungjawaban sebagai *responsibility as obligation*. Setelah dipilih langsung oleh rakyat, MPR menjadi tidak rasional mengeluarkan Ketetapan MPR terkait pengangkatan, padahal kalau dilihat dari *responsibility as accountability* bisa saja rasional.

b). Kajian Pelaksanaan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di Negara Lain

Praktik pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di tiap negara memiliki beberapa perbedaan. Kebiasaan (konvensi ketatanegaraan), juga masalah-masalah yang terjadi ketika pelantikan dijalankan menjadi penyebab berbedanya praktik-praktik tersebut. Kajian ini akan memberikan gambaran empiris pelantikan di negara lain sebagai pembandingan praktik pelantikan yang terjadi di Indonesia. Mengutip pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa Amerika Serikat adalah *The Mother of Presidensil*, maka menjadi layak membandingkan negara tersebut dengan Indonesia dikarenakan cita-cita MPR dalam perubahan UUD NRI 1945 bertujuan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

Satu-satunya persyaratan Konstitusi Amerika Serikat berkaitan dengan pelantikan adalah, presiden melaksanakan sumpah jabatannya. Tidak ada syarat bahwa sumpah harus dilakukan dengan Alkitab atau dipimpin oleh seorang jaksa agung, ataupun ketentuan lainnya. Sebagai contoh, Theodore Roosevelt tidak menggunakan Alkitab dalam pelantikannya pada 14 September 1901. Sementara itu Presiden John Quincy Adams, dikabarkan menggunakan buku hukum saat mengambil sumpah jabatannya. Dalam hal ini juga tidak penting siapa yang memegang Alkitab atau buku yang dipakai. Belakangan ini semua menjadi bagian dari tradisi ketatanegaraan Amerika Serikat. Sepanjang sejarah tercatat, Lady Bird Johnson merupakan ibu negara pertama yang memegang Alkitab untuk suaminya, Lyndon B. Johnson pada 20 Januari 1961. Pada 4 Maret 1797, John Adams menjadi presiden pertama yang disumpah oleh Jaksa Agung AS, Oliver Ellsworth.<sup>184</sup>

Pelantikan Presiden Donald Trump sebagai presiden terpilih Amerika Serikat, dalam pengambilan sumpahnya dilakukan oleh John Roberts selaku Ketua Mahkamah Agung pada tanggal 20 Januari 2017,

---

183 Guru Besar Madya Pada Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, *Perihal Ketetapan MPR Dalam Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Pemilihan Umum Langsung*. Disampaikan Dalam Workshop Ketatanegaraan MPR RI Dengan Fakultas Hukum UNPAD, 28 Mei 2016.

184 <https://www.liputan6.com/global/read/2833010/7-fakta-sejarah-pelantikan-presiden-amerika-serikat>, diakses pada 20 Juni 2018.

dan sumpah jabatan wakil presiden Pence dan diambil oleh Hakim Pembantu Mahkamah Agung Amerika Serikat Clarence Thomas segera sebelum pengambilan sumpah oleh Trump.<sup>185</sup>

Berbeda dengan Amerika Serikat, pelantikan Presiden **Filipina** justru dilantik diluar Kota Cebu. Ketua Mahkamah Agung memimpin pengambilan sumpah tersebut, sedangkan Presiden terpilih mengulangi sumpah sambil meletakkan satu tangan di Alkitab (dipegang oleh istrinya atau anaknya).

Hal unik justru terjadi dalam pelantikan Presiden **El Salvador**. Presiden El Salvador terpilih dilantik di dalam ruang kongres. Pengambilan sumpah dipimpin Ketua Mahkamah Agung. Presiden terpilih mengulangi sumpah sambil memegang satu tangan pada konstitusi (dipegang oleh istrinya). Setelah Presiden dilantik, mantan Presiden menanggalkan sabuk jabatannya dan menyerahkan kepada Presiden baru.

Selain itu, **Perdana Menteri Yunani** yang dilantik di Istana Presiden di Athena. Justru dalam Pengambilan sumpah Perdana Menteri terpilih dipimpin Uskup Agung Gereja Ortodoks Yunani dan beberapa pemuka agama lainnya. Pelaksanaan sumpah Perdana Menteri terpilih dilakukan dengan mengulangi sumpah sambil meletakkan salah satu tangan di Alkitab.

Dari praktik pelantikan yang terjadi pada negara-negara diatas, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa pelantikan Presiden dan Wakil Presiden erat kaitannya dengan kebiasaan kenegaraan. Mulai dari prosesi, siapa yang mengambil sumpah, hingga pemakaian benda tertentu sebagai simbol pelantikan tersebut. Muncul dari praktik yang berulang (konvensi ketatanegaraan) dari tiap negara tersebut. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, bila kita lihat dari sudut kebiasaan kenegaraan (konvensi ketatanegaraan) erat kaitannya dengan Ketetapan MPR. Sebagai contoh, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPRS/1963, tentang Pengangkatan Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden Soeharto, hingga Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 tentang pengangkatan Presiden Megawati. Merupakan wujud nyata keterkaitan Ketetapan MPR dalam sebuah pelantikan presiden dan wakil presiden. Maka dari itu, menjadi tidak membingungkan ketika kini pelantikan

---

<sup>185</sup> *Trump Inauguration : President Vows To End 'American Carnage'*, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38688507>, diakses pada 22 Juni 2018.

presiden dan wakil presiden disertai TAP MPR.

c. **Perlunya MPR diberikan Tugas untuk Memberikan Tafsir Sesuai Hakikat dan Isi Dari Konstitusi dalam Hal Proses *Judicial Review* yang Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.**

Bagir Manan menyatakan bahwa penafsiran konstitusi dapat dilakukan oleh lembaga manapun. Namun perlu dikaji penafsiran oleh siapa yang akan mengikat atau *binding*?<sup>186</sup>Dalam hal ini, MPR dan MK sama-sama memiliki kewenangan yang berkaitan erat dengan UUD NRI 1945 selaku konstitusi tertulis. Ketika MPR mengubah UUD NRI 1945, ia perlu menafsirkan karena menurut Kuntana Magnar, mengubah juga berarti memberikan arti/ makna.<sup>187</sup>Begitupun MK yang ketika menjalankan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD perlu menafsirkan UUD ketika nomenklaturkonstitusi tersebut dianggap tidak jelas. Dalam praktik negara modern, semua penafsiran tidak dapat dianggap final, kecuali sudah melalui proses peradilan konstitusi. Karena itu, lembaga peradilan konstitusi biasanya selalu disebut sebagai '*the interpreter of the constitution*'.<sup>188</sup>Hal tersebut juga dapat kita lihat pada MK di Indonesia.

Pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MK selaku lembaga yang memiliki fungsi *judicial review*. Dikatakan sebagai *review* karena yang diuji oleh yudikatif adalah undang-undang yang telah berlaku dan mengikat umum.<sup>189</sup>Sedangkan, saat ini MPR tidak memiliki kewenangan secara otoritatif untuk melakukan penafsiran konstitusi. Padahal sebagaimana dikatakan Abdul Kadir Karding, Ketua Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), penafsiran konstitusi harus dimiliki MPR karena MPR yang memahami konstitusi dan lahirnya konstitusi.<sup>190</sup>Pandangan tersebut diperkuat, mengingat kewajiban pengadilan untuk dapat menyingkap maksud yang sesungguhnya dari badan pembuat aturan ketika ditemukan ketidakjelasan.

Laporan hasil penelitian Penafsiran Konstitusi Pengujian Undang-Undang terhadap UUD yang dilakukan pusat penelitian, pengkajian perkara

---

186 Bagir Manan Sebagaimana Dikutip Lailani Sungkar, "*MPR Sebagai Penafsir Konstitusi: Kewenangan yang Tertukar*", Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 87

187 Kuntana Magnar, *Op. Cit.*, hlm. 244

188 Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, "*Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945*", dalam [www.jimly.com/](http://www.jimly.com/), diakses pada 29 Mei 2018.

189 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, 2006., hlm. 4.

190 Kiswondari, "Fraksi MPR Usul Jadi Lembaga Tafsir UU", dalam <https://nasional.sindonews.com/read/937444/149/fraksi-mpr-usul-jadi-lembaga-tafsir-uu-1418623347>, diakses pada 29 Juni 2018

dan Teknologi Informasi Mahkamah Konstitusi bahkan menunjukkan dari putusan MK tahun 2003-2015, didalamnya hanya terdapat 32 (tiga puluh dua) putusan yang menggambarkan adanya kebutuhan untuk melakukan penafsiran secara *original intent* terhadap UUD.<sup>191</sup> Dari 32 (tiga puluh dua) jumlah putusan, tidak ditemukan satupun putusan yang melibatkan MPR dalam pertimbangannya selain dari orang yang dulunya pernah terlibat dalam pengubahan UUD NRI 1945 secara langsung, namun tidak mewakili MPR secara lembaga.

Adapun 32 (tiga puluh dua) putusan yang menggambarkan adanya kebutuhan untuk melakukan penafsiran secara *original intent* terhadap UUD NRI 1945 diuraikan sebagai berikut:

NO	PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1	001-021-022/PUU-I/2003	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Pasal 33 ayat (2) UUD 1945	Frasa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak" dan Frasa "dikuasai oleh negara"
2	002/PUU-I/2003	UU Nomor Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi	Pasal 33 UUD 1945	-
3	012/PUU-I/2003	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Pasal 33 UUD 1945	-
4	058-059-060-063/PUUII/2004 008/PUU-III/2005	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Pasal 33 ayat (3); Pasal 28H UUD 1945	
5	065/PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia	Pasal 28I ayat (1); Pasal 28J ayat (2) UUD 1945	

191 Bisariyadi, et. al., *Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD*, P4TIK, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2016, dalam [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian\\_edit\\_26\\_laporan%20peneliti%20bisar-ilovepdf-compressed.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian_edit_26_laporan%20peneliti%20bisar-ilovepdf-compressed.pdf), diakses pada 26 Mei 2018

6	067/PUU-II/2004	UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Pasal 1 ayat (3) UUD 1945	
7	070/PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2004) tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat	Pasal 27; Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.	
8	072- 073/PUU-II/2004	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 22E UUD 1945	
9	003/PUU-III/2005	UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 22 ayat (1) UUD 1945	
10	007/PUU-III/2005	UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Pasal 34 ayat (2) UUD 1945	Frasa "negara"
11	026/PUU-III/2005	UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006	Pasal 31 UUD 1945	
12	005/PUU-IV/2006	UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial	Pasal 24B ayat (1) UUD 1945	
13	15/PUU-V/2007	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945	
14	21-22/PUU-V/2007	UU Nomor 25 Tahun 2007 Penanaman Modal	Pasal 33 UUD 1945	



15	11-14-21-126-136/PUU-VII/2009	UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan	Pasal 31 ayat (3) UUD 1945	
16	3/PUU-VIII/2010	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pasal 33 ayat (4) UUD 1945	Prinsip Kebersamaan dan Prinsip efisiensi
17	11/PUU-VIII/2010	UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945	“Kalimat suatu Komisi Pemilihan Umum”
18	23/PUU-VIII/2010	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 20A; Pasal 7A; Pasal 7B UUD 1945	“hak DPR untuk menyatakan pendapat”
19	81/PUU-VIII/2010	UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 makna “mengakui/ pengakuan”	
20	49/PUU-IX/2011	UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 24 ayat (2); Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945	MK hanya memaknai muatan/frasa, ayat, pasal dan/atau bagian dari UUD 1945 secara rigid dan jelas

21	81/PUU-IX/2011	UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945	Frasa Mandiri pada Pasal 22e Ayat (5) UUD 1945
22	4/PUU-X/2012	UU Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan	Pasal 32 ayat (1) UUD 1945	
23	32/PUU-X/2012	UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau	Pasal 18 ayat (1) UUD 1945	Frasa "dibagi"
24	92/PUU-X/2012	UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 22D UUD 1945	Kewenangan DPD
25	14/PUU-XI/2013	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945	Pemilu Serentak
26	28/PUU-XI/2013	UU Ormas dianggap mengurangi hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul	Pasal 33 UUD 1945	
27	82/PUU-XI/2013	UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	Pasal 28; Pasal 28E ayat (3) UUD 1945	UU Ormas dianggap mengurangi hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul

28	97/PUU-XI/2013	UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil suara dalam pemilihan Kepala Daerah
29	100/PUU-XI/2013	UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Alinea keempat Pembukaan UUD 1945	
30	1/PUU-XII/2014	UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 24C UUD 1945	Pengawasan Hakim MK oleh Komisi Yudisial
31	50/PUU-XII/2014	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 6A dan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945	Pemaknaan pasangan dalam pemilihan calon presiden

32	100/PUU-XIII/2015	UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Frasa “dipilih”
----	-------------------	--	----------------------------	-----------------

Dari 32 putusan diatas tidak ditemukan satupun persidangan yang melibatkan MPR secara kelembagaan. Adapun beberapa putusan yang menarik kita cermati diantaranya:

- a). Pada putusan MK Nomor 2/PUU-V/2007 Dan Perkara Nomor 3/PUU-V/2007 tentang Pidana Mati, tafsir original yang digunakan menggunakan pertimbangan keterangan Lukman Hakim Saefuddin, mantan anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH I BP MPR).
- b). Pada Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang pengawasan hakim oleh KY. Penafsiran original yang digunakan bahkan berdasarkan pertimbangan keterangan Mahfud M.D dan Ahli Denny Indrayana yang menyatakan bahwa Hakim Agung, baik dari segi *legal policy* pembuat undang-undang maupun dari segi *constitutional morality*, termasuk pengertian hakim yang menjadi objek pengawasan KY. Sementara itu, beberapa orang mantan Anggota PAH I BP MPR yang telah didengar keterangannya dalam persidangan, ternyata memberikan keterangan yang berbeda-beda, sehingga tidak dapat disimpulkan sebagai cermin yang utuh dari *original intent* Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945.

Hal ini menunjukkan bahwa memanggil mantan PAH membuka kemungkinan keterangan yang mereka berikan sesuai dengan opini mereka. Bukan kemufakatan yang mencerminkan hakikat dan isi yang tertuang di UUD NRI 1945. Perspektif yang mendorong gagasan pemberian otoritas kepada MPR untuk juga memberikan pandangannya dalam hal *judicial review* di MK ialah MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, memiliki

nilai historis dalam merumuskan UUD NRI 1945, aspek sosiologis, filosofis serta yuridis dalam mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 yang secara formal diketahui oleh MPR.<sup>192</sup>

Tafsir dari pembuat undang-undang menjadi bagian dari metode penafsiran otentik, yang secara resmi dilakukan oleh pembuat undang-undang. Model penafsiran semacam ini pernah berlaku melalui TAP MPR No.II/MPR/1978 yang menyebutkan bahwa Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila (P4) tidak bisa ditafsirkan oleh siapapun kecuali oleh MPR. Fajrul Falaakh dalam tulisannya mengatakan bahwa dalam praktiknya, peran hakim konstitusi dalam memutus perkara uji materi undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di MK dapat mengubah norma konstitusi melalui tafsir untuk menentukan hukum bagi suatu perkara yang diadilinya. Sehingga pemberian tafsir UUD NRI 1945 terhadap undang-undang yang sedang diujimaterikan di MK memiliki pijakan historis dan argumentasi akademik.<sup>193</sup>

**d. Kajian Pelaksanaan Terhadap Adanya Tugas MPR untuk Melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam Rangka Memberikan Kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk Menyampaikan Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya**

**a). Kajian sejarah Sidang Tahunan MPR**

Sidang Tahunan MPR sudah dikenal dalam praktik ketatanegaraan dan dilaksanakan sejak masa reformasi. Agenda Sidang Tahunan MPR pertama kali dilakukan berdasarkan pada TAP MPR Nomor II/MPR Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR selanjutnya disempurnakan lagi dalam ST MPR 2000 melalui Tap MPR No.III/MPR/2000. Keberadaan Sidang Tahunan MPR ini didasari oleh pemahaman baru terhadap konstruksi kelembagaan negara berdasarkan UUD NRI 1945 sebelum perubahan. Sejumlah Sidang Tahunan MPR yang pernah dilaksanakan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sidang Tahunan MPR tahun 2000 pada tanggal 7-18 Agustus 2000
2. Sidang Tahunan MPR tahun 2001 pada tanggal 1-9 November 2001
3. Sidang Tahunan MPR tahun 2002 pada tanggal 1-11 Agustus 2002
4. Sidang Tahunan MPR 2003 tanggal 1-8 Agustus 2003

Adapun Sidang Tahunan MPR tahun 2000 hingga 2002 menghasilkan empat tahap perubahan konstitusi dan Sidang Tahunan

---

192 R Ferdian Andi R, "Menimbang Kewenangan MPR Sebagai Penafsir UUD Terhadap Pengujian UU Di Mahkamah Konstitusi", dalam Reaktualisasi Kewenangan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016, Bandung: Unpad Press, hlm. 78.

193 Mommad Fajrul Falaakh, "Pertumbuhan Dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR Dan Mahkamah Konstitusi", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014, hlm. 9

MPR tahun 2003 menghasilkan 2 Ketetapan (TAP MPR) yakni TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR tahun 1960 sampai 2002, TAP MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, serta 2 keputusan MPR.

Pada masa Orde Baru praktik ketatanegaraan juga didasari oleh UUD NRI 1945 sebelum perubahan, dimana presiden harus melaksanakan laporan pertanggungjawaban terhadap MPR pada setiap akhir periode, hal ini sebagai salah satu konsekuensi presiden sebagai mandataris MPR. Di awal reformasi, muncul pemahaman baru bahwa konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaan lembaga tinggi negara lain berasal dari MPR, maka semua lembaga tinggi negara adalah mandataris MPR. Artinya lembaga tinggi negara itu harus memberikan pertanggungjawaban atas mandat yang dijalankan kepada MPR. Oleh karena itu, dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut, dibentuklah mekanisme Sidang Tahunan MPR mulai 1999 hingga 2003, di mana setiap lembaga tinggi negara menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR. Atas laporan tersebut, MPR pun membentuk Ketetapan MPR tentang Penerimaan atas Laporan Pertanggungjawaban Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Selain terkait dengan mekanisme pertanggungjawaban lembaga tinggi negara, Sidang Tahunan MPR di awal reformasi juga diperlukan terkait dengan proses perubahan UUD 1945 yang dimulai pada tahun 1999 dan terdapat kesepakatan awal akan dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan.

Dalam perjalanannya, Perubahan UUD NRI 1945 ketiga tahun 2001 pada Pasal 1 ayat (2) dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar membawa perubahan terhadap kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Perubahan ini sejatinya berdampak pada tidak adanya bentuk pertanggungjawaban dari lembaga-lembaga tinggi negara kepada MPR, karena MPR bukan lagi lembaga negara dengan kekuasaan tertinggi. Maka mekanisme yang mewadahi pertanggungjawaban tersebut dalam sidang tahunan juga ditiadakan hingga tahun 2014.

**b). Urgensi Menghidupkan Kembali Sidang Tahunan MPR (ST MPR)**

ST MPR diwacanakan untuk dihidupkan kembali, dengan beberapa alasan penting, yaitu diantaranya adalah:

- 1) Untuk memenuhi ketentuan dalam Peraturan MPR RI Nomor 1/2014 tentang Tata Tertib MPR, pelaksanaan ST MPR ini juga tidak bisa dilepaskan dari kerangka rekomendasi MPR periode sebelumnya. Artinya, kendati posisi MPR setara dengan lembaga tinggi negara lainnya, namun konstitusi menyatakan bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan norma fundamental negara hingga melantik Presiden dan Wakil Presiden RI yang menunjukkan keistimewaan MPR sebagai lembaga negara.<sup>194</sup>
- 2) ST MPR RI akan menjadi konvensi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sidang tahunan juga diharapkan mampu menciptakan kebersamaan, keterbukaan, dan akuntabilitas lembaga negara yang kemudian berujung pada idealnya sebuah pemerintahan.<sup>195</sup>
- 3) Dengan adanya ST MPR dapat menjadi forum komunikasi politik terkait penyampaian laporan tentang apa yang telah lembaga negara laksanakan sepanjang satu tahun terakhir. Rakyat tentunya juga harus mengetahui bagaimana kinerja seluruh lembaga tinggi negara yang tercantum dalam konstitusi. Hadirnya lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerjanya di forum ST MPR akan berdampak terhadap pembentukan persepsi rakyat terhadap lembaga negara itu sendiri.<sup>196</sup>
- 4) Melalui ST MPR ini, MPR diharapkan mampu menjalankan perannya dalam pelaksanaan *checks and balances* lembaga-lembaga negara yang menjalankan cabang-cabang kekuasaan negara. Peran tersebut dilakukan dengan menyediakan wadah bagi penyampaian laporan kinerja setiap tahun lembaga-lembaga negara yang keberadaan, wewenang, tugas serta fungsinya ditentukan konstitusi.<sup>197</sup>

**c). Perbedaan Sidang Tahunan MPR Masa Awal Reformasi (2000-2003) dengan Sidang Tahunan MPR sekarang (2015-2017)**

Tanggal 14 Agustus 2015 Indonesia memulai sebuah konvensi ketatanegaraan baru, yaitu ST MPR. Dikatakan baru karena, berbeda dengan Sidang Tahunan MPR awal reformasi. Sidang ini bukanlah forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi Negara kepada MPR. Pakar hukum ketatanegaraan Janedjri M Gaffar mengatakan

194 Sri Wahyuni Tanszil, *Urgensi Sidang Tahunan MPR-RI*, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 165.

195 <http://www.rmol.co/read/2015/07/29/211577/sidang-tahunan-mpr-ajang-penilaian-terhadap-lembaga-negara>. Diakses Pada 26 Juni 2018 Pukul 01.44 WIB

196 <http://daririau.com/read-9015331-2015-08-13-sidang-tahunan-mpr-ri-2015.html>, diakses Pada 26 Juni 2018.

197 Sri Wahyuni Tanszil, *Urgensi Sidang Tahunan MPR-RI...*, *Op.Cit.*, hlm. 167.

bahwa sidang tahunan sebagai media formal ketatanegaraan dimana lembaga-lembaga tinggi negara melalui presiden selaku kepala negara menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Perbedaan mendasar ini membawa konsekuensi hukum ketatanegaraan yang juga berbeda, yaitu:<sup>198</sup>

*Pertama*, Sidang Tahunan MPR 2015 adalah semata-mata forum formal untuk penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat. Sidang Tahunan MPR memberikan media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga tinggi negara.

*Kedua*, Sidang Tahunan MPR ini tidak akan mengambil keputusan terkait laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara yang akan disampaikan oleh presiden selaku kepala negara. Bahkan, dalam rangka menjaga hubungan antar lembaga tinggi negara, dalam forum Sidang Tahunan MPR ini juga tidak terdapat pertanyaan, apalagi interupsi, dari anggota MPR. Hal ini untuk menjaga agar eksistensi Sidang Tahunan MPR tidak mengubah konstruksi kelembagaan negara yang artinya sama dengan mengubah UUD NRI 1945.

Kore Jefri juga menambahkan bahwa Sidang Tahunan MPR RI masa awal reformasi dan saat ini harus dipahami sebagai konsekuensi hukum ketatanegaraan yang juga berbeda. Hal tersebut dapat dimaknai dalam beberapa dasar pemahaman sebagai berikut:<sup>199</sup>

- 1). Sidang Tahunan MPR RI merupakan forum formal penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara kepada rakyat bukan berarti terdapat unsur vertikal hirarkis antar MPR dengan lembaga negara lainnya. Namun merupakan bentuk *checks and balances* diantara lembaga negara. Dalam forum ini masing-masing lembaga tinggi negara memberikan capaian dan bentuk eksistensi kinerja sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga tinggi negara. Konsekuensi wujud pertanggungjawaban adalah kepada rakyat.
- 2). Sidang Tahunan MPR RI tidak terdapat mekanisme rapat dalam artian menilai dan memutuskan terkait laporan kinerja lembaga tinggi negara yang akan disampaikan presiden selaku kepala negara. Forum ini pun tidak terdapat mekanisme pertanyaan, interupsi bahkan penilaian sepihak dari anggota MPR RI. hal ini

---

198 <https://Nasional.Sindonews.Com/Read/1030328/18/Sidang-Tahunan-Mpr-2015-1438915322/13>, diakses pada 23 Juni 2018.

199 Kore, Jefri. *Makalah Seminar: Konsep Lembaga Negara Dan Sidang Tahunan MPR RI (Akuntabilitas Dan Transparansi Publik Kinerja Lembaga Negara)*, 2015, hlm.5.



untuk menjaga eksistensi Sidang Tahunan MPR tidak mengubah konstruksi kelembagaan negara yang artinya sama dengan mengubah UUD NRI 1945.

- 3). Sidang Tahunan MPR RI dimaknai sebagai konvensi ketatanegaraan pasca perubahan dimana Sidang Tahunan MPR didayagunakan bagi kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik.
- 4). Memahami Sidang Tahunan MPR RI sangat bergantung pada substansi pidato laporan kinerja sebagai bentuk penyampaian kinerja, permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh setiap lembaga tinggi negara. Demikian juga, substansi laporan kinerja ini perlu mendapat perhatian serius dari peran media massa secara aktif untuk mempublikasikan kepada rakyat. Sehingga dapat diketahui dan dipahami secara praktis dan kritis oleh masyarakat.
- 5). Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI, esensinya untuk mencermati dan menyerap aspirasi umpan balik kritis dari masyarakat. Oleh karena itu, Sidang Tahunan MPR ini dapat dijadikan sebagai alat untuk menjawab semua tuntutan penilaian dari publik terkait kinerjanya. Di sisi lain, lembaga negara harus terus berkoordinasi dengan media massa untuk menyerap penilaian atau aspirasi publik terhadap kinerja lembaga negara. Hal ini dapat terjawab jika media massa memberi ruang terhadap respon masyarakat yang kritis.

**d). Kajian Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR 2014-2017**

Sidang Tahunan MPR diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas bangsa dan negara dalam melaksanakan demokrasi yang memperkokoh prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik dan bersih (*good governance and clean governance*). Selain hal tersebut, melalui mekanisme Sidang Tahunan MPR RI, sekiranya masyarakat dapat memonitor penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tinggi negara. Masyarakat juga dapat mengetahui perkembangan sejauh mana kinerja lembaga negara dalam hal: 1) Sejauhmana upaya lembaga negara dalam memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagai prasyarat penerapan *good governance*; 2). Reformasi birokrasi/administrasi publik; 3). Penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan; dan 4). Peningkatan kapasitas dan kapabilitas lembaga negara, 5).Peningkatan akuntabilitas dan transparansi lembaga negara.<sup>200</sup>

---

200 *Ibid.*

Pada kenyataannya, pelaksanaan Sidang Tahunan MPR selama tiga tahun terakhir dilakukan dengan cara masing-masing lembaga tinggi negara yaitu Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK dan KY memberikan laporan pencapaian kerjanya yang disampaikan oleh Presiden dalam pidatonya. Namun, hasil laporan tersebut tidak sesuai dengan ekspektasi publik sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya. Adapun kelemahan dari pelaksanaan Sidang Tahunan MPR tersebut dikarenakan isi pidato presiden yang sangat pendek dan tidak ada tolak ukur pencapaian yang jelas. Substansi pidato yang pendek ditandai dengan penjelasan kinerja lembaga negara hanya beberapa paragraf dan tidak ada yang bisa disimpulkan dari penyampaian pidato tersebut. Misalnya pelaporan kinerja MPR pada tahun 2015:<sup>201</sup>

*“Perlu diketahui, semua Lembaga Negara di Tanah Air selama ini terus bekerja. MPR telah membangun tradisi politik yang baik. Menjelang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Pimpinan MPR melakukan silaturahmi kepada tokoh-tokoh bangsa, menyampaikan undangan secara langsung kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih; juga kepada teman bertanding dalam pilpres yang lalu. MPR juga sedang melakukan gerakan nasional untuk membangun karakter bangsa dengan manifesto “Ini Baru Indonesia” dan terus melakukan sosialisasi Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI. Selain itu, mengawasi pelaksanaan wewenang yang diatur dalam UUD 1945, MPR periode 2014-2019 telah mengadakan sidang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih hasil Pilpres 2014, di tengah keraguan masyarakat terhadap kesungguhan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.”*

Kemudian hasil laporan kinerja MPR pada sidang tahunan MPR 2016:<sup>202</sup>

*“Kita apresiasi kiprah MPR yang terus memperluas sosialisasi, pengkajian, dan penyerapan aspirasi masyarakat tentang implementasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Kita juga menyambut baik gagasan MPR untuk*

---

201 Humas Setkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/>, diakses pada 29 April 2018.

202 humas setkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-tahun-2016/>, diakses pada 29 April 2018.

*mengkaji sistem perencanaan pembangunan nasional jangka panjang. Dalam era kompetisi global sekarang ini, kajian seperti itu kita harapkan dapat mendukung perencanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, berwawasan ke depan, dan berkesinambungan.”*

Kemudian pelaporan kinerja MPR pada sidang tahunan MPR 2017:<sup>203</sup>

*“Selama setahun terakhir, MPR terus berusaha untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, aspirasi masyarakat dan daerah, dan berbagai etika politik kebangsaan yang bertumpu pada nilai permusyawaratan dan perwakilan, kekeluargaan, gotong royong dalam bingkai NKRI.*

*Sebagai pengawal ideologi, MPR teguh menjaga Pancasila sebagai pemandu kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Saya menyambut baik, sikap MPR yang berketetapan untuk bersinergi dengan Unit Kerja Presiden untuk Pembinaan Ideologi Pancasila yang saya tetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 untuk sosialisasi dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.*

*Terhadap tugas pengkajian sistem ketatanegaraan UUD 1945 serta pelaksanaannya, MPR telah berhasil memformulasikan Penataan Sistem Perekonomian Nasional, yang kita harapkan dapat mendukung suksesnya pemerataan pembangunan secara berkeadilan. Adapun terhadap tugas penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945, MPR telah memfasilitasi sejumlah kegiatan kebangsaan guna memperluas penerapan etika kehidupan berbangsa dan bernegara di segenap kalangan masyarakat.”*

Contoh kutipan pidato presiden dalam pelaporan kinerja lembaga negara MPR tersebut menunjukkan tidak ada perkembangan dan perbedaan yang signifikan terhadap pencapaian yang dilakukan oleh MPR dari tahun ke tahun. Selain itu, juga terlihat keengganan dari masing-masing lembaga negara untuk menceritakan kondisi lembaga negaranya ke publik yang seakan-akan menggambarkan tidak ada

---

203 humassetkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-pada-sidang-tahunan-mpr-ri-16-agustus-2017-di-gedung-mpr-ri-jakarta/>, diakses pada 29 April 2018.

perencanaan reformasi disana. Sulit bagi media dan masyarakat untuk menilai kinerja positif, kinerja cepat, atau lambat karena tidak ada kesamaan dari mana titik tolak penilaian. Namun memaparkan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara hanya dalam dua atau tiga paragraf, tentu sesuatu yang memprihatinkan. Selain itu misalnya pelaporan kinerja MA yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo, yaitu:

*“Mahkamah Agung telah melakukan terobosan dalam penanganan perkara dengan membuat standar waktu yang jauh lebih cepat untuk sebuah perkara dikirim kembali ke pengadilan pengaju, dan implementasi sistem kamar untuk memastikan konsistensi putusan. Dengan langkah ini, kinerja penanganan perkara di MA terus menunjukkan hasil positif. Selain itu, MA juga telah melakukan perampingan kepemimpinan, keterbukaan informasi, dan memberikan akses yang lebih baik terhadap pencari keadilan.*

Menanggapi pelaporan kinerja MA tersebut, Budhiana Kartawijaya berpendapat bahwa pidato tersebut hanya terkesan basa-basi. Masyarakat tidak melihat progres reformasi di MA sejak 1998. Padahal yang menjadi tuntutan masyarakat adalah pemberantasan mafia hukum, namun MA tidak menaruh hal ini sebagai prioritas utama yang harus dilaporkan ke publik. Hal ini terlihat dari banyaknya pendapat yang menyatakan bahwa terjadi kegagalan dalam reformasi pengadilan di Indonesia. Azyumardi Azra, Guru Besar Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah mengatakan bahwa berita terkait peristiwa tangkap tangan dua hakim Pengadilan Tipikor menggambarkan adanya sejumlah hakim yang diproses hukum menunjukkan bahwa penegak hukum khususnya peradilan telah gagal mereformasi dirinya menjadi lembaga yang baik dan bersih. Berbagai studi menunjukkan, lembaga yang bersih dan baik dapat tercipta jika ada kesungguhan dan ketegasan dari pimpinan lembaga negara itu.<sup>204</sup>

Permasalahan empiris diatas sangat memprihatinkan, mengingat sejak 1998 bangsa Indonesia sudah bertekad mereformasi kehidupan berbangsa bernegara di berbagai sektor kehidupan serta keinginan kuat untuk membentuk *good governance* dan *clean government* di tubuh eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Kenyataannya, banyak penyelenggara negara di tiap cabang kekuasaan tersebut ditangkap karena melakukan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme.

---

204 Agus Suparto, <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/25/17001251/jokowi.tanda.tangani.perppu.yang.atur.hukuman.kebirj>, diakses pada 25 Juni 2018

Padahal Indonesia sudah melewati masa kritis transisi demokrasi ketika sudah sepakat menggunakan prosedur politik untuk membentuk pemerintahan terpilih.<sup>205</sup>

Keberadaan institusi demokrasi, mulai dari konstitusi, partai, lembaga perwakilan, eksekutif, yudikatif dan legislatif serta prosedur-prosedur demokrasi seperti pemilihan umum, pemilihan kepala daerah sudah menjadi keniscayaan Indonesia. Semua proses dan institusi ini harus semakin berkualitas. Proses dan institusi demokrasi harus semakin transparan, sehingga memungkinkan adanya kontrol publik. Atas dasar hal tersebut maka menurut Budhiana Kartawijaya terdapat ketidakjelasan tentang visi dan misi Indonesia pada abad 21 ini, sehingga tidak ada imajinasi bersama tentang Indonesia masa depan. Ketiadaan imajinasi ini berakibat pada perencanaan pembangunan yang tidak terarah. Adanya keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN mengkonfirmasi hal tersebut. Hal ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan keadaan di China dimana visi dan misi negara China dikawal ketat oleh Kongres Rakyat Cina yang setiap tahun menggelar sesi untuk mengawal dan mengevaluasi visi misi negara. Hal ini lah yang kemudian menjadikan Tiongkok berkembang pesat dengan ekspor pertaniannya yang kuat, militer yang ditakuti, industri yang masif dan kegiatan penelitian *sains* yang berjalan dengan baik. Pencapaian ini juga sejalan dengan apa yang telah diumumkan oleh Perdana Menteri Republik Rakyat Tiongkok Chou Enlai, tentang konsep empat modernisasi Tiongkok pada 1963 yaitu pertanian, industri, pertahanan, serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Namun karena gesekan politik yang dahsyat, penerapan konsep ini lambat dilaksanakan. Baru tahun 1975 Chou menegaskan lagi empat modernisasi ini di kongres ke-4 Rakyat Cina (*Quánguó Rénmín Dàibiao Dàhuì*). Ketika Deng Xiaoping berada di puncak kekuasaan, dia melakukan penegasan empat modernisasi ini melalui visi Tiongkok menjadi Negara dengan kekuatan ekonomi besar pada awal abad ke-21. Deng mempercepat langkah modernisasi itu. Hal yang sama seharusnya dapat dilakukan di Indonesia, dengan cara mengadopsi dan mentransformasi sistem tersebut yang disesuaikan dengan struktur ketatanegaraan Indonesia.

Maka untuk memperbaiki sistem tersebut, Sidang Tahunan MPR bisa merumuskan visi misi yang jelas, terukur dan memungkinkan untuk dicapai. Terkait dengan reformasi, ada baiknya lembaga-lembaga

---

205 Linz, Juan J., *Defining And Crafting Democratic Transition, Constitution And Consolidation*, dalam *Crafting Indonesian Democracy*, Editor R. William Liddle, Bandung: Mizan, 2001, hlm. 23

tinggi negara mengutarakan komitmen reformasinya di depan rakyat melalui sidang tahunan ini, khususnya reformasi menghilangkan segala bentuk KKN. Para pemimpin lembaga tinggi selanjutnya memaparkan target-target dan sasaran reformasi yang juga terukur dan bisa dicapai.

Dengan demikian, setiap lembaga ini akan memaparkan laporan kemajuannya (*progress report*). Setiap laporan yang disampaikan akan mendapatkan respon dari masyarakat. Bagi media, *event* sidang tahunan akan menjadi wacana yang baik untuk dikembangkan. Perdebatan dan tukar pandangan akan terjadi secara sehat di media, di kampus-kampus, maupun di kelompok-kelompok diskusi. Maka masyarakat akan melihat sudah sejauh mana bangsa ini bergerak. Dalam rangka pencapaian hal tersebut Gaffar mengemukakan bahwa peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik ini dapat dicapai, bergantung kepada tiga faktor utama.<sup>206</sup>

*Pertama*, adalah substansi pidato laporan kinerja, sudah seharusnya menyampaikan kinerja pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga-lembaga tinggi negara dan GBHN disertai dengan permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh setiap lembaga tinggi negara.

*Kedua*, setelah disampaikan dalam forum Sidang Tahunan MPR, tidak dengan sendirinya laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara sampai kepada rakyat. Oleh karena itu, diperlukan peran media massa secara aktif mengangkat hal-hal penting untuk disajikan kepada masyarakat sehingga laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dapat dibaca secara kritis oleh masyarakat.

*Ketiga*, respons masyarakat yang dapat diwakili oleh kelompok-kelompok kritis harus diberi tempat oleh media dan diperhatikan oleh setiap lembaga tinggi negara untuk perbaikan dan peningkatan kinerja. Karena itu, yang amat penting bagi lembaga tinggi negara bukan hanya menyiapkan naskah pidato laporan kinerja sebaik-baiknya, tetapi juga mencermati dan menyerap umpan balik kritis dari masyarakat.

Urgensi adanya Sidang Tahunan MPR ialah sebagai forum komunikasi politik bagi setiap lembaga negara untuk melaporkan program kerja masing-masing selama satu tahun periode terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Dengan hal ini diharapkan mampu menciptakan kebersamaan, keterbukaan dan akuntabilitas lembaga negara yang kemudian berujung pada idealnya sebuah pemerintahan.

---

206 Gaffar, *Sidang Tahunan MPR 2015*, Sindo News: 7 Agustus 2015

**c. Kajian Pelaksanaan Terhadap Perlunya MPR Diberi Tugas Melakukan Peninjauan dan Penegasan Mengenai Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

**a). Sejarah Peninjauan TAP MPR/S**

Sebelum perubahan UUD NRI 1945, menurut Sri Soemantri MPR tidak mempunyai dasar hukum yang menyatakan bahwa MPR berwenang untuk membuat produk hukum Ketetapan MPR. Bentuk TAP MPR/S tumbuh dalam praktik ketatanegaraan sejak MPRS bersidang pertama kali tahun 1960. Menurut Bagir Manan, terdapat dua alasan kehadiran TAP MPR pada waktu lalu, yaitu ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD NRI 1945 dan praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.<sup>207</sup> Praktik membuktikan materi muatan ketetapan MPR pada masa itu memuat bidang-bidang lainnya dan tidak jelas bedanya dengan Keputusan MPR. MPR dalam melakukan sidang akan diakhiri dengan suatu keputusan. Keputusan MPR yang dihasilkan dari sidang MPR ada yang disebut dengan ketetapan, keputusan atau dengan nama-nama lain seperti nota pimpinan, memorandum dan sebagainya.<sup>208</sup> Hal ini menunjukkan MPR banyak melakukan interpretasi berdasarkan pada kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara pada masa itu.<sup>209</sup>

Sejarah mencatat perihal peninjauan dan penegasan mengenai materi dan status hukum TAP MPR/S pertama kali dilakukan pada tahun 2003 dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2003. MPR melakukan peninjauan terhadap 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan MPR. Peninjauan ini dilakukan akibat terjadinya perubahan UUD NRI 1945. Perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada khususnya MPR saat itu. Perubahan tersebut mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut UUD NRI 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR/S.<sup>210</sup>

Peninjauan terhadap seluruh TAP MPR/S dilakukan dengan melakukan pengkajian dan analisis tentang materi atau substansi yang

---

207 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumnii, 1997, hlm. 100.

208 Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 49.

209 Rnazriyah, "Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum*. No. 28 VOL. 12 Januari 2005:26 - 45, hlm. 28.

210 Lihat TAP MPR No I Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Tahun 2002

dirumuskan dalam setiap TAP MPR/S yang dibentuk antara tahun 1960 sampai dengan tahun 2000, kemudian memisahkannya dalam kelompok-kelompok yang mempunyai kesamaan materi. Sedangkan peninjauan terhadap status hukum TAP MPR/S dilakukan dengan melakukan pengkajian dan analisis terhadap sifat-sifat norma yang terdapat dalam setiap TAP MPR/S tersebut dan kemudian menentukannya dalam kelompok-kelompok yang mempunyai kesamaan dari segi hukumnya.<sup>211</sup>

**b). Permasalahan Empiris TAP MPR/S**

Keberadaan TAP MPR didalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada pada posisi lebih tinggi dari undang-undang namun setingkat lebih rendah dari UUD NRI 1945. Konsekuensi logis diakuinya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka TAP MPR dijadikan acuan untuk segala produk hukum dibawahnya dan memiliki kekuatan hukum mengikat kepada aturan dibawahnya agar substansinya tidak bertentangan dengan TAP MPR itu sendiri.

Pada kenyataannya, terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak mengacu kepada TAP MPR. Misalnya TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi memuat ketentuan mengenai kebijaksanaan strategi dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar Demokrasi Ekonomi yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Akan tetapi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 pada konsideran bagian mengingat tidak mencantumkan ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 sebagai landasan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Padahal sebagai norma yang lebih tinggi sekaligus materi muatan yang diatur dalam Perpres ini berkaitan dengan TAP MPR XVI/MPR/1998 harusnya selaras satu samalain. Hal ini mencerminkan pembuat peraturan dibawah TAP MPR tidak mengacu kepada TAP MPR sebagai norma yang jenjangnya lebih tinggi.

Praktik lainnya membuktikan terdapat draf revisi undang-undang KPK pada tahun 2015 diajukan ke Badan Legislatif oleh DPR. Namun pada saat dibahas draf itu justru bertentangan dengan Ketetapan MPR No VIII Tahun 2001 yang menjadi dasar pendirian KPK. Draft ini mengatur pembatasan masa kerja KPK yang disebutkan paling lama 12

---

211 Maria Farida, "Tinjauan Terhadap Materi Dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz: Hasil Penelitian Terhadap Ketetapan MPRS/MPR" Sejak Tahun 1960 S/D 2002, Jurnal Hukum Internasional Vol 2 Nomor 4 Juli 2005, hlm. 785



tahun. Padahal pasal 2 angka 2 TAP MPR No 8/2001 MPR mengamanatkan pembentukan KPK tidak disebutkan adanya pembatasan waktu.<sup>212</sup> Hal ini menunjukkan terdapat produk hukum dibawah TAP MPR yang bertentangan dengan materi muatan yang diatur di dalam TAP MPR.

Ketetapan MPR yang diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan mensyaratkan akan tetap berlaku sepanjang belum terbentuknya undang-undang terkait. Namun justru pelaksanaannya menurut Mantan Wakil Ketua MPR RI Hijriyanto Tohari, beberapa TAP MPR yang masih berlaku belum diperkuat dengan undang-undang sehingga masih timbul wacana dalam mengimplementasikannya. Hal ini didukung pula dengan Hasil Kajian Tim Kerja MPR RI tentang Status Hukum TAP MPR/S Nomor 1/MPR/2003 yang terakhir dilangsir pada Februari 2007 lalu. Hanya terdapat 1 (satu) TAP MPR menurut pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 yang telah diubah menjadi undang-undang.<sup>213</sup> Dari uraian di atas membuktikan bahwa keberadaan TAP MPR setelah Perubahan UUD NRI 1945 masih menimbulkan persoalan status hukum yang tidak jelas. Meskipun TAP MPR dikatakan masih ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun ketetapan ini tidak “bermakna” jika tidak dipergunakan sebagai acuan dalam peraturan lain dibawahnya.<sup>214</sup>

Salah satu TAP MPR yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yakni TAP MPR RI, Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. TAP MPR ini mengamanatkan untuk melakukan Reforma Agraria. Reforma Agraria secara legal formal ditujukan untuk proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Subjek Reforma Agraria adalah penduduk miskin di pedesaan baik petani, nelayan maupun non-petani/nelayan.

Pada faktanya, reforma agraria yang seharusnya melindungi penduduk miskin, berbanding terbalik dengan fakta empiris rata-rata pemilikan tanah petani di pedesaan yang kurang dari 0,5 % (nol koma lima) dan tidak bertanah. Berdasarkan data yang dilangsir konsorsium

---

212 Ikhwanul Khabibi, “Draf RUU Oleh DPR Bertentangan Dengan TAP MPR Pendirian KPK”, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/3039008/draf-ruu-oleh-dpr-bertentangan-dengan-tap-mpr-pendirian-kpk>, pada 20 Juni 2018.

213 Ryando Tuwaidan, “Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Lex Administratum*, Vol. I/No. 1/Jan-Mrt/2013, Hlm. 166

214 Rnazriyah, “Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Hukum*. NO. 28 VOL. 12 JANUARI 2005:26 - 45, hlm. 43.

pembaruan agraria (KPA) mencatat ada 659 konflik agraria sepanjang 2017 dilahan seluas 520.491,87 hektare dan menyebabkan sedikitnya melibatkan 652.738 kepala keluarga.<sup>215</sup>Angka itu meningkat jika dibandingkan 2016 yang mencapai 450 konflik.Artinya, dalam satu hari telah terjadi dua konflik agraria di tanah air.Dari semua sektor yang dimonitor, perkebunan masih menempati posisi pertama. Sebanyak 208 konflik agraria telah terjadi di sektor ini atau 32% (tiga puluh dua) dari seluruh jumlah kejadian konflik, konflik perkebunan mayoritas adalah masalah ketimpangan kepemilikan lahan.<sup>216</sup>Tidak adanya produk hukum yang mengatur mengenai pertanahan adalah salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah. Padahal norma dalam TAPMPR tentang agraria mengamanatkan untuk segera membentuk undang-undang.

TAP MPR lainnya yang membuat kegagalan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme.TAP MPR ini dinyatakan berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. TAP ini menyebut secara eksplisit penghusutan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh mantan presiden Soeharto. Ketua MPR RI Dr HM Hidayat Nur Wahid MA menegaskan bahwa TAP MPR ini masih berlaku, meski Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi sudah ada.<sup>217</sup>Namun keberlakuan TAP MPR menurut beberapa ahli justru menghambat pemberian gelar pahlawan kepada mantan Presiden Soeharto.Menurut Hendar di selaku Ketua Setara Institute, pemberian gelar pahlawan kepada Soeharto memiliki dampak pada aspek hukum.Hendar di menambahkan, dalam pemberian gelar pahlawan mengandung makna etis yaitu sosok tersebut harus memiliki peran signifikan, berintegritas, dan tidak cacat moral dalam penyelenggaraan pemerintahan atau pembangunan bangsa. Tidak adanya pengusutan atas kejahatan korupsi Soeharto, padahal secara jelas telah diamanatkan untuk segera dilaksanakan oleh TAP MPR, menyebabkan ketidakpastian hukum. Usulan gelar bagi Soeharto itu bukan hanya ditujukan untuk memberikan penghargaan, tetapi secara implisit bertujuan memulihkan nama baik dan membersihkan dari seluruh dugaan kejahatan.<sup>218</sup>

---

215 <https://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/>, diakses Pada 22 Juni 2018.

216 *Ibid.*

217 <https://news.okezone.com/read/2008/01/17/1/76044/tap-mpr-soeharto-tak-dicabut> diakses pada 22 Juni 2018.

218 Reja Irfan Widodo, Gelar Pahlawan Untuk Soeharto Melawan Akal Sehat, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/05/20/07h7zt354-setara-gelar-pahlawan-untuk-soeharto-melawan-akal-sehat>, diakses pada 23 Juni 2018.

Selain itu terdapat pula Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan paham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme. Se jauh mana negara dapat melakukan pembatasan ruang untuk berkumpul dan mengeluarkan pikiran adalah pertanyaan besar dengan diberlakukannya ketetapan ini. Salah satu contoh, Pembubaran seminar 'Pengungkapan Kebenaran Sejarah 1965/1966' yang digelar di Kantor YLBHI, Jakarta Pusat pada akhir tahun 2017 silam. Menurut Koordinator KontraS, Yati Andriani mencerminkan watak anti-demokrasi dari penguasa negeri ini. Namun dilain sisi Kabid Humas Polda Metro Jaya, Kombes Argo Yuwono beralasan polisi membubarkan seminar itu karena digelar tanpa izin.<sup>219</sup> Hal berbeda justru dikatakan Kabid Humas Mabes Polri, Brigadir Jenderal Boy Rafli Amar, dalam konteks seperti ini tidak dibenarkan melakukan hal anarki. Boy mengatakan, paham komunisme, marxisme dan leninisme memang dilarang oleh hukum positif di Indonesia. Walau demikian, larangan tersebut berlaku untuk penyebaran yang dilakukan di ruang publik.<sup>220</sup>

Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna, sebab tidak dapat menjadi pedoman bagi pelaksanaannya. Sehingga diperlukan instrumen hukum untuk menjawab ketidakpastian terhadap permasalahan empiris TAP MPR/S sebagaimana paparan diatas.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Berdasarkan pemaparan atas permasalahan diatas maka perlu untuk membuat regulasi yang berkaitan dengan MPR sebagai lembaga perwakilan. Diharapkan akan terwujudnya penyelenggaraan negara yang akan membawa kepada tercapainya tujuan dari negara, yaitu untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan yang baik. Namun demikian pengaturan terhadap MPR melalui undang-undang tersendiri tentu memiliki implikasi kepada MPR sebagai objek yang diatur oleh undang-undang dan dampaknya terhadap aspek kehidupan dalam masyarakat. Beberapa implikasi diantaranya:

---

219 Fabian Januarius Kuwado, KontraS: Pembubaran Diskusi Di LBH Adalah Watak Rezim Antidemokrasi, <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/09/16/21491571/kontras-pembubaran-diskusi-di-lbh-adalah-watak-rezim-antidemokrasi>, diakses pada 28 Juni 2018.

220 Adhi Wicaksono, "Polri Pembubaran Paksa Diskusi Akademis Tak Dibenarkan", diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160511173357-20-130026/Polri-Pembubaran-Paksa-Diskusi-Akademis-Tak-Dibenarkan> Pada 25 Juni 2018.

## 1. **Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Berdasarkan kondisi saat ini, tidak ada keselarasan terhadap setiap rencana pembangunan baik di tingkat nasional dan daerah, ataupun rencana pembangunan jangka panjang dengan jangka menengah. Sehingga penyusunan perencanaan pembangunan nasional melalui GBHN yang tertuang di dalam TAP MPR akan menciptakan mekanisme *legal binding*, karena GBHN akan dijadikan pedoman perencanaan pembangunan nasional yang dibuat lebih tinggi hirarkinya sehingga memiliki daya ikat yang legal, psikologis, dan ideologis. MPR mampu merumuskan arah pembangunan yang mencerminkan keinginan politik dan keinginan daerah secara berimbang. MPR dapat memandu jalannya pembangunan secara terarah dan berkelanjutan sebagaimana jawaban atas praktik empiris saat ini.

## 2. **Pelantikan Presiden Melalui Ketetapan MPR**

Tidak diberikannya kewenangan bagi MPR untuk melantik presiden dan wakil presiden dalam sebuah ketetapan MPR, memberi pertanyaan besar bagi mekanisme *impeachment*. Dengan memberikan kewenangan ini, maka akan tercipta kepastian hukum dalam struktur lembaga negara berkaitan dengan produk hukum dalam pelantikan dan juga *impeachment* presiden dan wakil presiden.

## 3. **MPR Memberikan Tafsir Konstitusi**

Berdasarkan kondisi yang ada, MPR sering kali tidak dilibatkan dalam persidangan di MK terkait pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, padahal MPR adalah lembaga yang membuat UUD NRI 1945. Dengan memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan MPR untuk turut andil dalam persidangan akan memberikan tugas tambahan seberapa jauh tafsir MPR memberikan kontribusi bagi pengujian undang-undang. Pemberlakuan wewenang ini akan memberikan jaminan kepastian hukum dalam hal diperlukannya tafsir sesuai hakikat dan isi UUD NRI 1945 ketika dilakukan proses *judicial review* di MK. MPR bertugas memberikan keterangan sesuai apa yang dikehendaki pembentuk dan pengubah UUD NRI 1945 (*original intent*) sebagai bahan pertimbangan bagi hakim konstitusi.

## 4. **MPR Menyelenggarakan Sidang Tahunan**

Berdasarkan kondisi yang ada, MPR menyelenggarakan sidang tahunan sebagai forum komunikasi politik untuk penyampaian pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Namun, hingga saat ini kesempatan tersebut tidak pernah melibatkan pimpinan-pimpinan lembaga negara lain secara langsung. Padahal, pengaturan mengenai kewenangan ini dapat menjadi wadah komunikasi politik baru dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas dan meningkatkan efektifitas

kinerja lembaga negara dalam menjalankan tugasnya sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945 dan wacana diberlakukannya GBHN.

#### **5. MPR melakukan peninjauan dan penegasan mengenai materi dan status hukum TAP MPR**

Banyaknya TAP MPR yang meterinya tidak relevan lagi dalam hierarki peraturan perundang-undangan menyebabkan TAP MPR tersebut tidak memiliki daya ikat kepada peraturan dibawahnya. Memberikan kewenangan ini akan menjalankan fungsi memasyarakatkan TAP MPR oleh MPR akan berjalan efektif mengingat TAP MPR tersebut sudah dipastikan materi muatan nya sesuai dengan keadaan masyarakat dan dengan produk hukum lainnya karena telah ditinjau terlebih dahulu.

#### **6. Implikasi terhadap Dibentuknya Badan Baru Guna Menunjang Kinerja MPR**

Mengingat penambahan tugas yang akan diberikan guna menghidupkan eksistensi MPR secara kelembagaan. Maka dibutuhkan alat kelengkapan lain sebagai *supporting system* MPR dalam melaksanakan semua tugas dan wewenang tersebut. Dalam hal pembentukan badan baru tersebut tentu dibiayai APBN agar lembaga tersebut bekerja dengan baik. Dengan demikian, tugas dan wewenang MPR secara keseluruhan dapat terlaksana dengan efektif.

#### **7. Kegiatan yang Dilakukan oleh Badan Baru Guna Menunjang Kinerja MPR**

- 1). Badan Pekerja bekerja untuk mengkaji penyusunan GBHN dan memastikan terlaksananya GBHN tersebut oleh lembaga-lembaga negara.
- 2). Badan Pengkajian bekerja untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR/S yang berlaku serta pelaksanaannya.
- 3). Badan Sosialisasi bekerja untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR/S yang berlaku, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhineka Tuggal Ika.
- 4). Sekretariat jenderal bekerja untuk menyelenggarakan dukungan teknis dan administratif MPR
- 5). Lembaga Pengkajian bekerja memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan.
- 6). Tenaga Ahli bekerja memberikan bantuan keahlian dalam menyusun telaah dan analisis yang berkaitan dengan fungsi MPR.

## BAB III

# EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR SECARA TERSENDIRI

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, merupakan bagian yang akan menentukan argumentasi yuridis pembentukan Undang-Undang tentang MPR. Bahasan ini ditujukan untuk memberikan kontribusi terhadap aspek pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi Undang-Undang dengan UUD NRI 1945 dan pengaturan lainnya. Selain itu, evaluasi dan analisis ini juga akan menggambarkan kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Adapun tujuan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, untuk menghindari peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum.

Adapun peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis terkait pembentukan Undang-undang tentang MPR secara tersendiri adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019
6. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN
7. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002
8. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
9. Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR

Peraturan perundang-undangan tersebut kemudian akan dianalisis dengan cara membaginya ke dalam beberapa isu, yaitu:

## A. Eksistensi Pengaturan MPR

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi “*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*” Sejatinya mengamanatkan untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang lembaga MPR.

Namun, sejak adanya pengaturan MPR dalam undang-undang, pengaturannya selalu dipaketkan dengan pengaturan DPR dan DPRD, sebagaimana Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Hal ini berbeda dengan lembaga negara lain dalam UUD NRI 1945, seperti MK, MA, KY, dan BPK yang diatur dengan undang-undang secara tersendiri.

Secara substansi, ada beberapa hal yang kiranya patut dicermati dari pemaketan pengaturan keempat lembaga negara tersebut. Misalnya, pencantuman DPRD yang sepaket dengan MPR, DPR dan DPD dalam UU MD3. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, materi pengaturan DPRD dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dari UU MD3. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 409 huruf d UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 UU MD3 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Maka dengan sendirinya, UU MD3 tidak lagi mengatur tentang DPRD. Artinya, UU MD3 tidak layak lagi disebut UU MD3 melainkan UU MD2 karena kini materi muatannya hanya mengatur tentang MPR, DPR dan DPD.

Selain itu, banyaknya pengaturan tentang MPR, DPR, dan DPD dalam Tata Tertib masing-masing lembaga yang melebihi kewenangan yang didelegasikan undang-undang. Selain itu, banyaknya pengaturan tentang MPR, DPR, dan DPD dalam Tata Tertib masing-masing lembaga yang melebihi kewenangan yang didelegasikan Undang-Undang. Misalkan, Pasal 10 ayat (1) tata tertib MPR yang menyatakan bahwa “Pimpinan MPR memiliki hak protokoler, keuangan dan administratif serta merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut.” Hal ini berbeda dengan pengaturan tentang hak anggota MPR dalam Pasal 58, 59 dan 60 UU MD3 yang hanya menyatakan bahwa pimpinan MPR mempunyai hak protokoler dan hak keuangan dan administratif. UU MD3 tidak menyebutkan ada hak pimpinan MPR untuk merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut. Meskipun dalam Pasal 60 UU MD3 dikatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak anggota MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib, namun hal-hal yang akan di atur di tata tertib haruslah terbatas pada apa yang diamanatkan

oleh UU MD3. Secara tidak langsung, dalam tata tertib ini MPR telah menambahkan hak pimpinan MPR. Ketentuan diatas tentu melebihi pendelegasian kewenangan yang diberikan UU MD3.

Pengaturan yang dijadikan satu paket dengan lembaga lain juga menjadikan pengaturan MPR terbatas. MPR sebagai lembaga perwakilan sebagaimana disinggung Gilbert Abcarian merupakan lembaga yang diidealisasikan sebagai representasi seluruh rakyat, semestinya menjadi *politico contraco* yang mampu menjaring aspirasi dan mampu memposisikan sebagai wakil dan yang diwakilkan, dan bukan lembaga yang bersifat formalistik semata. Untuk menjalankan fungsinya tersebut, MPR memerlukan alat kelengkapan yang mampu menjamin partisipasi rakyat. Namun sampai saat ini, fungsi utama dari MPR tidak menjadi fokus pengaturan sama sekali. Pasal 14 UU MD3 hanya menyebutkan bahwa alat kelengkapan MPR terdiri dari pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Terlebih lagi tidak ada amanat untuk mengatur alat kelengkapan lainnya dalam undang-undang. Padahal dalam melaksanakan wewenang dan tugas, MPR memerlukan sebuah badan dan/atau lembaga pendukung yang keberadaannya sampai saat ini hanya diatur dalam Tata Tertib MPR. Begitupun halnya dengan jaminan partisipasi rakyat yang tidak terdapat eksistensinya dalam Undang-Undang MD3 ini. Berdasarkan pemikiran tersebut maka muncul gagasan tentang perlunya undang-undang tersendiri mengenai kelembagaan MPR sebagaimana amanat konstitusi, kehadiran Undang-Undang MPR pada dasarnya dilihat sebagai suatu tekad untuk menjaga hakikat, eksistensi dan keistimewaan MPR sebagai rumah rakyat. Abdul Aziz Nasihuddin beralasan bahwa, penguatan MPR dengan undang-undang tersendiri patut muncul sebab MPR masih dapat dikatakan sebagai lembaga negara istimewa.<sup>221</sup>

Dengan pertimbangan tersebut, maka perlu adanya undang-undang tersendiri yang secara khusus mengatur mengenai MPR untuk tetap memberdayakan MPR sebagai institusi ketatanegaraan. Tidak tepat jika MPR bersama dengan DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam satu undang-undang.

## **B. Rencana Pembangunan Nasional dan Haluan Negara**

Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (TAP MPR GBHN) menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk mengemban dan melaksanakan ketetapan GBHN. Pasal ini menandakan adanya bentuk pertanggungjawaban dan keterikatan Presiden atas mandat MPR dalam melaksanakan GBHN sebagai arah kebijakan dan perencanaan pembangunan nasional. Hubungan pertanggungjawaban ini menggambarkan pengawasan dan evaluasi dari lembaga lain di luar lingkungan kepresidenan untuk melihat sejauh mana perencanaan yang disusun dan direalisasikan. Perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002) membuat GBHN tidak lagi diberlakukan

221 <http://mpr.go.id/posts/fgd-ump-bahas-kemungkinan-mpr-miliki-uu-tersendiri>, diakses pada 26 Juni 2018.



sebagai pedoman rencana pembangunan nasional. Hal ini justru menjauhkan konsepsi Indonesia sebagai negara penganut asas kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijakan negara. Ketika GBHN tidak diberlakukan sebagai pedoman rencana pembangunan, maka tidak ada lagi bentuk pengawasan dan evaluasi kinerja presiden dalam melaksanakan rencana pembangunan nasional yang sudah ditetapkan. Padahal MPR sebagai lembaga negara perwakilan politik dan daerah telah menyusun GBHN secara terpadu, terarah dan terencana sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil.

Pasca perubahan UUD NRI 1945, pedoman rencana pembangunan digantikan melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN 2004). Perencanaan pembangunan ini menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah yang disusun dalam skala nasional dan daerah dengan harapan dapat menjamin kegiatan pembangunan secara efektif, efisien dan bersasaran.

Pasal 10 sampai dengan Pasal 12 Undang-Undang SPPN Tahun 2014 yang memuat Penyusunan dan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang menjelaskan, bahwa RPJPN disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga sesuai dengan kewenangannya.<sup>222</sup> Rancangan RPJPN yang dibuat oleh menteri dan dibahas didalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Penyelenggaraan Musrenbang Jangka Panjang Nasional juga menjadi tanggung jawab menteri. Keseluruhan mekanisme ini menunjukkan bahwa penyusunan RPJPN adalah personifikasi lembaga eksekutif. RPJPN hanyalah produk mandiri eksekutif sebagai penyelenggara suatu pemerintahan.<sup>223</sup> Kemandirian eksekutif ini menandakan tidak adanya hubungan koordinasi antar lembaga negara. Padahal hubungan koordinasi sangat diperlukan agar setiap lembaga negara dapat saling mengisi, membantu dan saling melengkapi.<sup>224</sup> Hubungan Koordinasi juga dilakukan agar proses penyusunan rencana pembangunan disusun untuk menyerasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan rencana pembangunan secara terarah dan terencana.

Mengenai RPJM yang dibuat perlima tahunan, pasal 19 ayat 1 UU SPPN 2014 menyebutkan bahwa "*RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling Lambat 3 (Tiga) bulan setelah presiden dilantik.*" Produk hukum RPJMN yang berbentuk peraturan presiden menyebabkan proses penyusunan dan penetapannya

---

222 Lihat Pasal 3 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

223 Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 151.

224 Taliziduhu Ndraha, *Ibid.*

tidak ada kontrol dari rakyat dan lembaga perwakilan rakyat semisal MPR, sehingga disini membuka kesempatan bagi presiden untuk bertindak sewenang-wenang. Tidak adanya kontrol presiden dalam membuat rencana pembangunan sama saja telah mengubur dalam-dalam mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan (*checks and balances*). Padahal mekanisme *checks and balances* dapat mencegah penyalahgunaan cabang kekuasaan untuk bertindak sewenang-wenang. Selain itu, RPJM yang terlalu presiden sentris menyebabkan tidak adanya hubungan koordinasi secara vertikal (antara presiden dengan rakyat) dan koordinasi horizontal (presiden dengan lembaga negara lainnya).<sup>225</sup>

Pasal 2 ayat 1 Peraturan Presiden nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Perpres RPJM) menyatakan "*RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden hasil Pemilihan Umum Tahun 2014*". Ketentuan ini membuka kemungkinan adanya ketidaksinambungan antara periode rencana pembangunan presiden sekarang dengan periode presiden berikutnya. Karena bisa saja rencana pembangunan presiden yang terpilih berikutnya berbeda dengan Presiden sebelumnya. RPJM yang berisikan strategi visi dan misi presiden juga membuat rencana pembangunan jangka menengah hanya ditetapkan berdasarkan kebutuhan kebijakan presiden selama ia memimpin. Hal ini dapat terjadi karena calon presiden dan wakil presiden dalam memberikan janji kampanye melalui visi dan misi tidak memiliki arahan dan batasan yang tertuang pada konstitusi negara atau filosofis negara.<sup>226</sup> Bertalian dengan penjelasan sebelumnya, ketika tidak ada *checks and balances* dan hubungan koordinasi antar cabang kekuasaan negara, juga membuat penyelenggaraan negara dalam pembangunan tidak selaras dan seimbang. Sehingga berdampak pada pembangunan yang tidak berkelanjutan. Padahal perencanaan pembangunan idealnya dilaksanakan secara sistemik yaitu dilakukan dengan bentuk perencanaan dan pengimplementasian serta evaluasi kinerja secara keseluruhan mengenai capaian-capaian pembangunan yang merupakan penjabaran secara esensial dari amanat konstitusi.

Melihat permasalahan diatas, maka dirasa tepat untuk menghidupkan kembali GBHN. Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman rencana pembangunan nasional sudah cukup lama dicanangkan, terlebih wacana ini semakin muncul kepermukaan setelah dikeluarkannya Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014 yang menyebutkan "*melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai baluan penyelenggaraan negara*".<sup>227</sup>

Gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN perlu dilakukan karena GBHN

---

225 Moekijzat, *Op.Cit.*, hlm. 56

226 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, 2017, hlm. 434.

227 Laidin Girsang, *Indonesia Sejak Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Laita, 1979, hlm. 41.

memiliki fungsi penting dalam mewujudkan konsepsi negara kekeluargaan dan kesejahteraan. GBHN diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional, terlebih lagi untuk Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinnekaan di semua aspek. Kemudian, adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera kepentingan penguasa. GBHN diperlukan dalam mencapai suatu tujuan bersama yang dikehendaki dan sesuai dengan keinginan rakyat serta cita-cita bangsa dan bernegara.

Dihapuskannya kewenangan MPR pasca Perubahan UUD NRI 1945 dalam membuat dan menetapkan GBHN tidak serta merta menutup kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan GBHN. Kekuasaan tersirat (*implied powers*) MPR dalam membuat dan menetapkan GBHN dapat dilihat melalui Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.” Secara hierarkis, kedudukan *verfassungsnorm* (norma-norma hukum dasar) UUD NRI 1945 lebih tinggi dibandingkan Ketetapan MPR, walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu MPR. Ketetapan MPR menurut Maria Farida merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgezeets*), dimana Ketetapan MPR, seperti halnya dengan batang tubuh UUD NRI 1945, berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Apabila dikaji dari segi fungsi, ketetapan MPR memiliki fungsi untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dalam *verfassungsnorm* UUD NRI 1945 yang masih mengatur hal-hal pokok saja.<sup>228</sup>

Selain itu, ketika UUD NRI 1945 mengamanatkan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, maka secara tersirat UUD NRI 1945 juga mengamanatkan kepada MPR untuk membuat sebuah arah pembangunan yang berpedoman pada UUD NRI 1945 yang disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan negara. Arah pembangunan tersebut dapat dimakanai sebagai GBHN yang disusun secara terencana dan terstruktur untuk mencapai tujuan yang di cita-citakan. Ketika MPR membuat dan menetapkan GBHN maka secara tidak langsung MPR telah mempertahankan eksistensi UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*). Kemudian muncul pertanyaan, mengapa tidak menempatkan GBHN dalam UUD NRI 1945 ataupun undang-undang?

Apabila GBHN yang mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan Indonesia ditetapkan dalam UUD NRI 1945, hal ini akan berdampak pada tidak adanya jaminan bahwa Perubahan UUD NRI 1945 terbatas hanya dilakukan untuk mengubah GBHN saja, karena dalam praktiknya Perubahan UUD NRI 1945 berpotensi untuk mengubah pada hal-hal diluar GBHN. Dikhawatirkan perubahan akan menjadi

---

228 Maria Farida Indrati, *Peraturan Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, hlm. 76.

“bola liar” yang sulit dikendalikan dan dapat membuka peluang untuk dimanfaatkan secara politis.<sup>229</sup> Bagir manan juga menyatakan bahwa tidak tepat untuk memuat GBHN di dalam konstitusi dengan beberapa alasan; *Pertama*; sejak ditiadakan kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara, GBHN bukan lagi pranata konstitusi sehingga tidak ada keharusan diatur dalam UUD. Disini tidak berlaku “*perubahan atau penggantian aturan yang sederajat (setingkat), harus dilakukan dengan aturan yang sederajat (setingkat) pula.*” Sejak ditiadakan dari UUD NRI 1945, GBHN adalah sesuatu yang tidak ada, karena itu pengaturan kembali tidak harus dalam UUD NRI 1945. *Kedua*; perubahan UUD NRI 1945 secara formal (*formal amendment*) sulit dilakukan. UUD 1945 termasuk “konstitusi yang rigid” (*the rigid constitution*). Oleh karena itu, menghidupkan kembali GBHN melalui perubahan dianggap tidak praktis.<sup>230</sup>

Kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan GBHN di dalam undang-undang juga tidak tepat. Karena hanya akan melibatkan Presiden dan DPR, tidak melibatkan DPD secara penuh. Hingga saat ini keterlibatan DPD dalam membentuk undang-undang hanya bersifat komplementer, DPD hanya dianggap sebagai alat pelengkap bagi DPR. Apabila mengagaskan keterlibatan DPD secara penuh dalam membuat undang-undang, justru akan dijumpai lebih banyak kesulitan dalam praktiknya. Minimal kewenangan DPD ini harus melawati perubahan UUD 1945 terlebih dahulu yang perubahannya tidak mudah untuk dilakukan.<sup>231</sup>

Lantas bagaimana dengan membuat GBHN dalam TAP MPR yang bersifat mengatur? Meskipun penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa TAP MPR yang diakui dalam hierarki peraturan perundang-perundangan merupakan Ketetapan sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor 1/2003, namun tidak ada satupun klausul dalam peraturan perundang-undangan manapun yang menyatakan bahwa MPR tidak dapat membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Maka dari itu, ketika terdapat keadaan yang memang membutuhkan TAP MPR yang bersifat mengatur, bukan tidak mungkin MPR mengeluarkan Ketetapan tersebut. Terlebih, ketika Indonesia tidak memiliki arah pembangunan yang berkesinambungan dan memperhatikan partisipasi masyarakat secara menyeluruh.

Menetapkan GBHN dalam TAP MPR yang bersifat mengatur adalah jawaban yang tepat, karena anggota MPR berasal dari anggota DPR dan anggota DPD yang mencerminkan partisipasi politik dan daerah dalam proses pembentukan TAP MPR tersebut. Namun, dimana tempat Pemerintah (Presiden) dalam proses tersebut?

---

229 Dede Mariana, “*Relevansi Pmeberlakuan Kembali Garis Esar Haluan Negara*”, Tulisan dalam Workshop Ketatanegaraan Kerja Sama MPR RI Dengan Fakultas Hukum Unpad Di Hotel Papandayan Bandung, 28 Mei 2016, hlm. 192.

230 Bagir Manan, “*Menghidupkan Kembali GBHN*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 05-06.

231 Kuntana Magnar, *Lembaga Negara Yang Berwewenang Menetapkan GBHN*, Dalam “*Reaktulisasi Kewenangan MPR dan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Bandung, 2016, hlm. 219.

Dalam kaitan ini dapat dipengaruhi prinsip “*besturen is plannen*” (menyelenggarakan pemerintahan tidak lain dari perencanaan/merencanakan). Melalui prinsip ini sudah semestinya, Pemerintah (Presiden) turut serta dalam proses penyusunan GBHN lewat penyusunan dan pelaksanaan RPJMN yang mengacu pada GBHN. Teguh Yuwono juga mengatakan bahwa GBHN yang tertuang di dalam TAP MPR akan menandakan bahwa produk hukum ini merupakan kehendak rakyat yang proses pembahasannya tidak saja melibatkan pemerintah dan DPR RI, tetapi juga DPD RI.<sup>232</sup> MPR adalah wujud dari perwakilan rakyat yang bertujuan untuk memusyawarahkan masalah-masalah dibidang kenegaraan. Sehingga tidak lain dan tidak bukan merupakan wujud dari perwakilan rakyat yang mewakili seluruh lapisan masyarakat.<sup>233</sup>

Memang sejak Perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002), MPR tidak lagi melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. Walaupun demikian, Bagir Manan mengatakan bahwa sebagai lembaga yang anggota-anggotanya adalah seluruh anggota DPR dan DPD, MPR secara materil tidak setingkat dengan DPR dan DPD. Terdapat kualifikasi yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kualitas di atas DPR dan DPD, yang tercermin dalam wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD dan melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Berdasarkan hal tersebut, TAP MPR tentang GBHN meskipun tidak lebih tinggi dari UUD NRI 1945, secara materil mencerminkan produk lembaga negara yang secara kualitatif mempunyai karakter yang lebih, dibandingkan dengan DPR dan DPD.<sup>234</sup>

### C. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum yang Dituangkan dalam Ketetapan MPR

Pemilihan yang dilakukan secara langsung dan tidak diakuinya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan (Undang-Undang No.10 Tahun 2004) menjadi penyebab produk hukum dan penetapan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu pada tahun 2004, 2009, dan tahun 2014 tidak didasari TAP MPR. Implikasi terhadap hal tersebut menjadikan presiden dan wakil presiden yang terpilih ditetapkan melalui Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden juga tidak dituangkan dalam produk hukum berupa Ketetapan MPR, melainkan dalam Berita Acara Pelantikan Presiden yang ditandatangani oleh presiden dan wakil presiden setelah mereka membacakan sumpahnya di depan MPR. Namun hal tersebut menimbulkan sebuah

232 22Legal Era.id, “Akademisi: GBHN Lebih Tepat dalam Berupa Ketetapan MPR”, <https://legaleraindonesia.com/akademisi-gbhn-lebih-tepat-berupa-ketetapan-mpri/>, diakses pada tanggal 2 Mei 2018

233 Marojahan JS Panjaitan, *Lembaga yang Berwenang Menetapkan GBHN*, dalam Workshop Ketatanegaraan Kerja Sama MPR RI dengan fakultas Hukum Unpad di Hotel Papandayan Bandung, 28 Mei 2016, hlm. 278.

234 Bagir Mana. *Op. Cit.*, hlm. 6.

masalah, terutama terkait produk hukum yang akan dikeluarkan MPR ketika terjadi *impeachment* sebagaimana diatur dalam pasal 7B UUD NRI 1945. Apakah keputusan *impeachment* dapat dituangkan dalam produk hukum berupa Ketetapan MPR padahal dalam pelantikannya tidak didasari sebuah Ketetapan MPR?

Selain itu, hadirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang berisikan tentang Perubahan atas UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memuat hierarki peraturan perundang-undangan baru, dan memasukkan kembali TAP MPR di dalam hierarki tersebut. Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 menempatkan hierarki TAP MPR setelah UUD Negara RI Tahun 1945. Merujuk pada pandangan Attamimi yang mengatakan bahwa kedudukan Ketetapan MPR adalah sebagai norma hukum, hakekatnya sama dengan, namun setingkat lebih rendah dari UUD NRI 1945,<sup>235</sup> maka pemaknaan Pasal 3 Ayat (2) UUD 1945 yang memberi kewenangan bagi MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, seharusnya dituangkan dalam TAP MPR.

Tidak disertainya produk hukum berupa Ketetapan MPR dalam melantik presiden dan wakil presiden terpilih **mengakibatkan kekosongan hukum terkait produk hukum apa yang akan dikeluarkan ketika terjadi *impeachment* sebagaimana yang diatur dalam pasal 7B UUD 1945.** Produk hukum yang akan dikeluarkan oleh MPR terkait *impeachment* tersebut masih tidak jelas. Pasal 7B ayat (6) hanya menjabarkan "*Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*" Tidak disebutkan secara langsung hasil sidang tersebut dituangkan dalam bentuk produk hukum seperti apa. Untuk itulah diperlukan sebuah Ketetapan MPR yang menjadi produk hukum terkait pelantikan presiden dan wakil presiden agar terjadi kesinambungan produk hukum dan kepastian hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif, sebagaimana arah perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 1999-2002 adalah mempertegas sistem presidensial. Memberikan kewenangan terhadap MPR dalam menuangkan pelantikan presiden dan wakil presiden dalam TAP MPR, sejatinya tidak merubah sistem pemerintahan Indonesia ke arah sistem parlementer. Mengutip pendapat Sri Soemantri, yang menyatakan bahwa ciri sistem pemerintahan presidensial:<sup>236</sup>

- *Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih, oleh karena itu pula presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga legislatif.*
- *Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif, kecuali melalui*

235 Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 67

236 Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 36.

*prosedur impeachment. Sebaliknya, presiden juga tidak memiliki wewenang untuk membubarkan badan legislatif.*

Sejalan dengan hal tersebut, pemberian kewenangan terhadap MPR dalam menuangkan pelantikan presiden dan wakil presiden dalam TAP MPR, justru menguatkan sistem presidensil, dikarenakan akan terjadi kejelasan mengenai produk hukum *impeachment* yang juga menjadi ciri sistem pemerintahan presidensil.

## **Perbandingan Dasar Hukum Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di Negara lain**

Perbandingan ini dilakukan untuk menganalisis ketentuan-ketentuan hukum negara-negara lain terkait dengan mekanisme pelantikan seorang Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini bertujuan untuk memaknai frasa ‘melantik’ dalam Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945 yang masih menjadi perdebatan hingga saat ini. Negara yang dipilih sebagai objek perbandingan yaitu; Amerika Serikat, India dan Brazil. Pemilihan negara tersebut didasari oleh beberapa kesamaan pengaturan mengenai pengambilan sumpah presiden tiap negara.

### **a. Amerika Serikat**

Pelantikan Presiden Amerika Serikat, diatur dalam Article II, Section One, Clause 8, of the United States Constitution, yang menjabarkan bahwa ; *Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oath or Affirmation:-"I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States."*<sup>237</sup>

Bila kita bandingkan dengan pengaturan pelantikan di Indonesia, merujuk rumusan Pasal 9 UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Sebelum **memangku** jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut...*”, bunyi sumpah tersebut jelaslah berbeda. Konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan bahwa: “*Before he **enter on the Execution of his Office**, he shall take the following Oat for Affirmation*” yang dapat diartikan sebagai sebelum menjalankan jabatannya. Berbeda dengan pengaturan di Indonesia yang menggunakan kata sebelum *memangku jabatannya*. Hal tersebut menimbulkan perdebatan pemaknaan kata *memangku* dengan *menjalankan*.

Bila kita merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata *memangku* berkaitan erat dengan jabatan. Sedangkan kata *menjalankan* berkaitan erat dengan tugas atau wewenang. Bila kita tafsirkan pemaknaan *memangku* jabatan sejatinya membutuhkan sebuah afirmasi yang tidak bisa dimaknai dalam bentuk sumpah saja. Afirmasi dalam bentuk produk hukum adalah salah satu

---

237 Lihat Article II Section 1 US Constitution

bentuk afirmasi yang dapat diwujudkan.

## b. India

Pelantikan presiden di India tertuang dalam article 60 konstitusi negara mereka yang berbunyi ; *I, (name), do swear in the name of God (or solemnly affirm) that I will faithfully execute the office of President (or discharge the functions of the President) of the Republic of India, and will to the best of my ability preserve, protect and defend the Constitution and the law, and that I will devote myself to the service and well-being of the people of Republic of India.*

Secara sederhana, bunyi sumpah dalam Konstitusi India sebenarnya hampir mirip dengan apa yang diatur dalam Konstitusi Indonesia, yang berbunyi “*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.*”

Namun, bila kita telaah lebih lanjut nampaknya terdapat perbedaan antar pemaknaan jabatan presiden dalam kalimat sumpah tersebut. India memahami jabatan presiden sebagai sebuah objek yang dijalankan atau dilaksanakan. Sedangkan Indonesia memaknai jabatan presiden sebagai sebuah subjek yang terkait dengan kewajiban dalam kalimat sumpah tersebut.

Pemaknaan jabatan yang melekat pada subjek tersebut seharusnya membutuhkan legitimasi hukum yang konkrit. Sebuah produk hukum dibutuhkan untuk melegitimasi hal tersebut.

## c. Brazil

Pelantikan Presiden di Brazil tertuang dalam Pasal 78 konstitusi mereka yang berbunyi : *The President and the Vice-President of the Republic shall take office at a session of the National Congress, taking an oath to maintain, defend and comply with the Constitution, observe the laws, promote the well-being of the Brazilian people, and sustain the union, integrity and independence of Brazil.*

Terdapat keunikan dalam pelantikan presiden di Brazil dimana terdapat bunyi pasal “*at a session of the national congress*” mekanisme pelantikan di Brazil memiliki kesamaan dengan Indonesia, sebagaimana pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dalam pasal 9 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan....*”

Meskipun pelantikan presiden dan wakil presiden di Brazil memiliki kesamaan terkait dengan pelaksanaan pengambilan sumpah tersebut, namun perbedaan kedudukan MPR dengan congress menjadi pembeda pelantikan tersebut. Terlebih terkait dengan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan



Wakil Presiden merupakan ketentuan yang berbeda dalam UUD 1945.

Dari perbandingan-perbandingan diatas juga dapat ditarik kesimpulan bahwa tiap negara mengakui bahwa sumpah atau janji dalam sebuah pelantikan adalah sebuah kewajiban konstitusional. Terkait dengan prosesi, ataupun pelaksanaan pelantikan tersebut, tiap negara memiliki ciri masing-masing yang terkait dengan sejarah, kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan yang dianut.

Beberapa hal yang telah disampaikan diatas menjadi dasar Pembentukan TAP MPR sebagai produk hukum yang melegitimasi pelantikan presiden dan wakil presiden hasil Pemilu. Meskipun tidak dicantumkan dalam UUD NRI 1945, harus diakui bahwa TAP MPR lahir dari praktik ketatanegaraan yang berlangsung secara terus menerus (konvensi ketatanegaraan). Pasang surut keberadaan TAP MPR bersamaan dengan eksistensi kelembagaan MPR. Dalam perjalanannya, tidak hanya TAP MPR yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mengikat umum, terdapat juga TAP MPR yang bersifat konkrit individual contohnya TAP MPR untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.<sup>238</sup>

MPR sejatinya perlu membuat TAP MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, yang dalam hal ini menetapkan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilihan Umum. Dimana nantinya dalam ketetapan tersebut dilampirkan juga SK. KPU terkait Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan juga Berita Acara Pelantikan yang menjadi suatu kesatuan dalam Ketetapan MPR tersebut.

#### **D. Perlunya Ketetapan MPR dalam Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden**

Selain pelantikan presiden dan wakil presiden hasil pemilihan umum, dan mekanisme *impeachment* yang diatur dalam pasal 7B, Ketetapan MPR juga diperlukan dalam sistem cara pemilihan dan pengangkatan presiden dan wakil presiden dalam keadaan tertentu,<sup>239</sup> dimana tampak jelas bahwa MPR memiliki beberapa fungsi penting dalam UUD NRI 1945, seperti: Kualifikasi diberhentikan diatur dalam Pasal 8 ayat (1); tentang Pemilihan Wakil Presiden jika terjadi Kekosongan diatur dalam Pasal 8 ayat (2); Pasal 9 ayat (2) tentang Pengambilan Sumpah Presiden dan Wakil Presiden jika MPR dan DPR tidak dapat Mengadakan Sidang.

Pasal 8 ayat (1) merupakan perubahan ketentuan lama —dengan menyisipkan kualifikasi diberhentikan setelah kualifikasi berhenti yang semula dirumuskan sebagai berikut; —Jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya,

238 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 217

239 lihat, Pasal 7a, Pasal 7b, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD NRI 1945

sedangkan diktum baru pasal tersebut dalam Perubahan Ketiga, dirumuskan bahwa: —Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya,; Pasal 8 ayat (2) merupakan ketentuan baru yang disisipkan dalam Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 yang dirumuskan sebagai berikut; —Dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden, selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) orang calon yang diusulkan oleh Presiden; Pasal 8 ayat (3) merupakan ketentuan baru yang disisipkan dalam Perubahan Keempat UUD NRI 1945 dirumuskan sebagai berikut; — Jika 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, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya.<sup>240</sup>

MPR masih dapat membentuk Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*) sesuai Keputusan MPR No. 1/MPR/2014 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 102 tentang jenis-jenis Putusan MPR.<sup>241</sup>

Apabila kita menghubungkan permasalahan eksistensi Ketetapan MPR di masa mendatang, dengan tugas dan wewenang dari MPR di atas, khususnya wewenang untuk memilih wakil presiden atau memilih presiden dan wakil presiden dalam hal terjadi suatu kekosongan, maka menjadi wajar apabila pada saat itu MPR mengeluarkan suatu Ketetapan MPR. Pemikiran ini dapat diajukan, oleh karena Ketetapan MPR adalah suatu kebijakan negara (*state policy*) yang dapat terjadi dalam keadaan ketatanegaraan yang tidak stabil.

## E. Tafsir Kontitusi dalam *Judicial Review* oleh Mahkamah Konstitusi

Dahulu, MPR memiliki kewenangan untuk menafsirkan UUD NRI 1945 menurut Pasal 4b TAP MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Pasal tersebut menyatakan bahwa MPR memiliki wewenang untuk memberikan penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis. dimana yang termasuk dalam putusan majelis adalah mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945.<sup>242</sup> Dalam Sidang Umum MPR pada 18

240 Analisis dan Evaluasi Hukum Struktur Ketatanegaraan, dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur\\_ketatanegaraan\\_pasca\\_perubahan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_perubahan.pdf), diakses pada 25 Juni 2018.

241 Keputusan MPR No.7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib

242 Kuntana Magnar, "*Optimalisasi MPR Melalui Penafsiran UUD (Suatu Pemikiran)*", Dalam AliAbdurrahman (Ed), "*Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945*", Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013, Hlm. 245

Agustus 2000, disepakati Ketetapan MPR No III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang dalam pasal 5 ayat (1), disebutkan “Kewenangan MPR untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya, dan TAP MPR”. Kewenangan ini dihapuskan dengan adanya peninjauan TAP MPR yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dan dibentuklah sebuah mekanisme baru dengan memberikan kewenangan menafsirkan kepada lembaga negara baru yakni Mahkamah Konstitusi.

Pengujian konstusionalitas undang-undang, tidak dapat dilaksanakan tanpa kewenangan menafsirkan pasal-pasal dalam konstitusi yang memiliki kekuatan hukum.<sup>243</sup> Dalam hal ini MK sebagai memiliki kewenangan tersebut, putusannya bersifat mengikat atau *binding*. Hal ini sesuai dengan Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”*

Mahkamah Konstitusi dituntut untuk menjaga UUD NRI 1945 sebagai *living constitution*. Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945,<sup>244</sup> dapat dilakukan dengan cara menafsirkan peraturan baik secara *original* maupun *non-original* untuk mewujudkan keadilan substantif dengan tetap menjaga kewibawaan UUD NRI 1945. Untuk mewujudkannya, Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden”. Hal ini berarti MK selaku lembaga yudisial memerlukan pandangan dari lembaga pembentuk peraturan yang sedang diuji (undang-undang terkait) yaitu Presiden dan DPR serta yang dijadikan sebagai batu uji (UUD NRI 1945) yaitu MPR. Adapun klausul “dapat” dalam pasal tersebut, menyiratkan bahwa MK memiliki hak opsi untuk meminta keterangan atau tidak dari lembaga pembentuk peraturan tersebut. Namun ketika MPR tidak dilibatkan pada saat MK menafsirkan UUD NRI 1945 sesuai hakikat dan isinya, maka tidak dapat dipastikan bahwa penafsiran MK tersebut sesuai dengan hakikat dan isi UUD NRI 1945.

Pada praktiknya, MPR sering kali tidak dilibatkan dalam hal *judicial review* di MK. Hal ini mungkin disebabkan karena tidak tercantumnya satupun pasal yang menyatakan keterlibatan MPR dalam Peraturan MK No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman

243 Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media. 2009, Hlm. 323-324.

244 Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

Beracara Pengujian Peraturan Perundang-undangan. Pasal 19 ayat (4) peraturan tersebut menyatakan bahwa:

*“Dalam hal Mahkamah menentukan perlu mendengar keterangan Presiden/Pemerintah, DPR, dan DPD, keterangan ahli dan/atau saksi didengar setelah keterangan Presiden/Pemerintah, DPR, dan DPD kecuali untuk kepentingan kelancaran persidangan Mahkamah menentukan lain.”*

Peraturan beracara MK tersebut seakan bertentangan dengan Pasal 54 UU MK yang mengatur keterlibatan MPR sebagai pihak yang dapat dimintai keterangan. Ketidajelasan ini akhirnya menjadikan MPR mengatur ketentuan tersebut dalam tata tertibnya sendiri. Namun dikarenakan pengaturan tersebut diatur dalam peraturan internal MPR membuat peraturan tersebut tidak mengikat kepada lembaga negara lain. Pengaturan tersebut terlihat dalam Pasal 29 huruf f Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang menyatakan bahwa *“pimpinan MPR bertugas memberikan penjelasan atas tafsir kaidah-kaidah konstitusional dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi.”*

Setelah diatur dalam tata tertib, pengaturan kembali atas apa yang dimaksudkan dalam undang-undang MK ini juga tetap tidak berdampak terhadap keterlibatan MPR dalam perkara pengujian undang-undang. Mengingat tata tertib hanya peraturan yang mempunyai kekuatan mengikat kedalam institusi yang menjadi objek peraturan. Maka menjadi tidak tepat ketika menempatkan pengaturan yang mengikat lembaga negara lainnya. Dengan demikian, sudah seharusnya pengaturan ini diatur kedalam peraturan yang memiliki kekuatan mengikat keluar yaitu undang-undang.

Meskipun kewenangan menafsirkan UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara langsung oleh konstitusi, namun kewenangan ini sejatinya merupakan kewenangan tersirat (*implied powers*) yang diberikan UUD NRI 1945 ketika UUD NRI 1945 telah mengamankan perubahan dan penetapannya kepada MPR.<sup>245</sup> Pemberian tafsir oleh MPR dapat dimaknai sebagai bentuk koordinasi MPR dengan MK guna mencapai tujuan *living constitution* yang menjadi tugas kedua lembaga negara tersebut.

## **F. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Pada tahun 2014 dibuat Tata Tertib MPR yang memuat tentang Sidang Tahunan MPR (ST MPR).<sup>246</sup> Namun ST MPR baru terealisasi pada 14 Agustus 2015 sebagai bentuk konvensi baru ketatanegaraan. Kesepakatan untuk melaksanakan ST MPR tersebut

245 Lihat Pasal 3 UUD NRI 1945

246 Tata tertib MPR adalah bentuk peraturan teknis yang mengatur tentang internal MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3).

dilakukan saat anggota MPR melakukan Sosialisasi Empat Pilar. Mereka menjangkau aspirasi dari berbagai kalangan masyarakat termasuk dari akademisi kampus yang tersebar di perguruan tinggi di Indonesia. Aspirasi dari beragam elemen masyarakat tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan MPR. No. 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009-2014. Salah satu dari tujuh rekomendasi MPR tersebut adalah mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Maka untuk mewujudkan akuntabilitas publik, pelaksanaan tugas dari lembaga negara harus dipaparkan dalam ST MPR. Artinya, lahirnya ST MPR kembali ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan kebutuhan dari masyarakat Indonesia akan akuntabilitas publik.

Di dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI terdapat 2 (dua) pasal yang mengatur tentang Sidang Tahunan MPR. Beberapa pengaturan tersebut yaitu:

*Pasal 66*

- (1). MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
- (2). MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
- (3). MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
- (4). MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

*Pasal 155*

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

- 1) *Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.*
- 2) *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.*
- 3) *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.*

Berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 2 ayat (2), “*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*” Materi muatan UUD NRI 1945 yang singkat, abstrak dan umum maka pengaturan lebih lanjut mengenai sidang MPR tersebut dapat diatur dalam peraturan dibawahnya selama tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Kewenangan untuk mengatur lebih lanjut pelaksanaan sidang MPR timbul dari teori pemaknaan kekuasaan yang bersumber dari pemahaman literal terhadap nomenklatur konstitusi. Salah satu jenis teori perluasan kekuasaan tersebut adalah *implied powers*, yang mengatakan bahwa lembaga negara memiliki hak untuk menjalankan otoritasnya yang diatur secara implisit di dalam Konstitusi.<sup>247</sup> Kekuasaan tersebut mungkin tersirat (*inferred*) dari kekuasaan-kekuasaan yang secara tegas disebutkan dalam konstitusi.<sup>248</sup>

Dalam UUD NRI 1945, hanya dikatakan jumlah paling sedikit MPR bersidang dan tempat persidangan tersebut. Tidak dijelaskan lebih lanjut, mekanisme pelaksanaan sidang dan sidang jenis apa yang kemudian akan dilakukan MPR secara tegas dalam konstitusi. Perluasan pemaknaan tersebut lah yang kemudian dapat ditafsirkan dalam peraturan di bawah konstitusi yang menjadi landasan lembaga negara untuk menjalankan otoritasnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka seharusnya pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Sidang Tahunan MPR diatur dalam undang-undang. Saat ini, undang-undang yang mengatur tentang tugas dan wewenang MPR adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3). Beberapa hal teknis yang menyangkut internal MPR kemudian akan diatur dalam Tata Tertib MPR sebagaimana yang diamanatkan oleh UU MD3.

Kenyataannya, penjabaran mengenai Sidang Tahunan MPR hanya muncul di tata tertib MPR, tanpa diatur dalam UU MD3. Tidak ada satupun pasal yang menyebutkan MPR berwenang melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam UU MD3. Hal inilah yang kemudian menimbulkan beberapa masalah ketika pengaturan mengenai Sidang Tahunan MPR hanya diatur lewat tata tertib.

*Pertama*, kata “dapat” dalam Pasal 155 ayat (1) juga menuai polemik sebab banyak penafsiran apakah kata “dapat” tersebut mengikat lembaga-lembaga negara yang lain atau tidak sebab kata “dapat” bukan berarti wajib dilaksanakan.

247 <http://www.barren.k12.ky.us/userfiles/1796/Classes/10043/ch04.pdf>, hlm. 96.

248 Michael Genovese, *Encyclopedia of The American Presidency*, Revised Edition, New York: Fact on File, 2010, hlm. 10-13.

*Kedua*, uraian pasal diatas tidak menyebutkan secara tegas apakah Sidang Tahunan MPR yang dimaksud akan mendengarkan laporan kinerja lembaga negara secara langsung melalui pimpinan masing-masing lembaga negara atau pelaporan tersebut diwakilkan oleh Presiden sebagai kepala negara. Maka ketika pelaksanaan Sidang Tahunan MPR yang terjadi selama tiga tahun terakhir dilakukan oleh Presiden mewakili seluruh pimpinan lembaga negara, pelaksanaan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan pada Pasal 155 Tata Tertib MPR Tahun 2014.

*Ketiga*, dasar hukum pelaksanaan Sidang Tahunan dalam Tata Tertib MPR tidak mempunyai kekuatan mengikat karena hanya berlaku untuk internal Majelis dan tidak dikenal dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan teknis tentang internal MPR tentu tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap lembaga negara lain, yang dalam hal ini DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

Tidak adanya kekuatan mengikat diatas,memungkinkan adanya lembaga negara yang tidak bersedia untuk memberikan pelaporan kinerja lembaganya dalam ST MPR, dan tidak ada upaya secara hukum yang dapat digunakan untuk memaksa lembaga negara tersebut.

Di sisi lain, konvensi ketatanegaraan juga dijadikan dasar pelaksanaan sidang tahunan selain tata tertib. Meskipun konvensi ketatanegaraan merupakan bagian dari konstitusi tidak tertulis yang berfungsi melengkapi UUD NRI 1945, namun Bagir Manan berpendapat bahwa konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum. Tidak terdapat sanksi hukum, upaya hukum atau lembaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksa penataan terhadap konvensi.<sup>249</sup>

Atas dasar pertimbangan tersebut maka menjadi logis untuk kemudian menempatkan pengaturan Sidang Tahunan MPR dalam undang-undang yang mengatur tentang MPR secara tersendiri. Dengan demikian, pelaksanaan Sidang Tahunan MPR akan dipatuhi oleh semua lembaga negara terkait.

Mengenai tata cara pelaksanaan Sidang Tahunan MPR, sistem yang digunakan saat ini dengan pelaporan kinerja lembaga negara oleh Presiden dalam pidatonya dinilai tidak tepat, mengingat seharusnya pimpinan lembaga negara masing-masing yang lebih mengetahui kinerja lembaga negaranya. Dalam teori hubungan lembaga negara, pengaturan yang demikian akan mewujudkan terciptanya hubungan lembaga negara kordinasi dan *advisory*. *Pertama*, hubungan kordinasi yang tercipta melalui sidang tahunan adalah kordinasi horizontal yaitu hubungan lembaga negara yang mengintegrasikan dan menelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan bersama yaitu kesejahteraan rakyat. *Kedua*, hubungan *advisory* yaitu berupa pemberian rekomendasi/pertimbangan dari lembaga negara lain terhadap lembaga negara lainnya namun tidak memiliki otoritas yang sah melekat. Hal

249 Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico, hlm. 49.

diwujudkan dengan pemberian rekomendasi oleh Badan Pekerja MPR terhadap kinerja lembaga-lembaga negara lain.

## G. Evaluasi Terhadap Peninjauan dan Penegasan Materi Muatan dan Status Hukum TAP MPR/S yang masih dinyatakan berlaku.

Perubahan ketiga UUD NRI 1945 mengubah struktur ketatanegaraan yang cukup masif, yakni kedaulatan rakyat tidak lagi berada ditangan MPR. Artinya, MPR tidak lagi berwenang bertindak untuk dan atas nama rakyat dalam mengeluarkan produk hukum yang mengikat rakyat secara langsung.<sup>250</sup> Hal ini menunjukkan akhir dari tugas MPR untuk membentuk Ketetapan yang isinya bersifat “pengaturan” akan tetapi MPR masih berwenang membuat “keputusan” (*Beschikking*) yang mengatur internal.<sup>251</sup> Terhadap seluruh ketetapan MPR yang pernah dibuat oleh MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dilakukan peninjauan materi dan status hukum sebagaimana bunyi pasal I aturan tambahan amandemen keempat UUD 1945;

*“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan.”*

Oleh karena itu tindak lanjut perintah Pasal I Aturan Tambahan yakni pada sidang tahunan MPR tahun 2003, Forum Permusyawaratan Sidang-Sidang MPR 1999-2004 berhasil menyusun dan mengeluarkan sebuah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Tap MPR RI No.I/MPR/2003 mengklasifikasi 6 (enam) kategori status hukum Ketetapan MPR yang sudah ada, yaitu:<sup>252</sup>

1. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan)
2. Pasal 2 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan)
3. Pasal 3 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan)
4. Pasal 4 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan)

250 Hermadi Affandi, “*Prospek Kewenangan Mpr Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan Mpr Yang Bersifat Mengatur*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 154.

251 Ni'matul Huda, 2008, Uud 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta : Rajawali Press, Hlm. 54

252 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum TAP MPR/S Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, <https://www.mpr.go.id/pages/produkmpri/ketetapan-mpri-tap-mprs-nomor-impr2003>, diakses pada 29 Juni 2019



5. Pasal 5 tentang Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan)
6. Pasal 6 tentang Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (*enimalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan)

Keluarnya TAP MPR No 1/2003 ini disebut “*sunset clause*”, yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus TAP MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Mahfud MD menyebut TAP ini sebagai “Sapu Jagat”, yakni TAP MPR yang menyapu semua TAP MPR/S yang pernah ada untuk diberi status baru.<sup>253</sup> Puncak dari agenda “*sunset clause*” atau “sapu jagat” ini pada tanggal 24 Mei 2004, ketika DPR dan Pemerintah menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi UU Nomor 10 Tahun 2004. Keberadaan undang-undang ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sekaligus menghapus keberadaan TAP MPR dalam hierarki. Namun penghapusan TAP MPR menurut Mahfud MD tidak tepat dikarenakan masih terdapat TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku. Mahfud setuju jika keberadaan Ketetapan MPR/S tetap dipertahankan agar tidak menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>254</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 maka undang-undang ini mengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang lama serta memasukkan kembali ketetapan MPR kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk mempertegas pemberlakuan Ketetapan MPR yang lama sebagai wujud pemberian legalitas kepada Ketetapan MPR yang masih berlaku. TAP MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material dan menjadi salah satu rujukan selain UUD NRI 1945, bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan TAP MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.<sup>255</sup>

Mengacu pada asas *lex superior derogat legi inferior* yang mengatakan bahwa hukum yang lebih tinggi tingkatannya dapat mengalahkan keberlakuannya daripada hukum yang lebih rendah. Hal ini mengindikasikan, ketika terdapat peraturan dibawah TAP MPR/S yang tidak mengacu kepada TAP MPR/S selaku norma yang lebih tinggi, maka dapat mengalahkan peraturan tersebut. Namun, banyaknya peraturan yang tidak mengacu kepada TAP MPR/S sebagaimana telah dipaparkan dalam kajian empiris dapat

253 Moh. Mahfud M. D, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 34.

254 *Ibid.*

255 Hajriyanto Y. Thohari, “*Eksistensi Ketetapan Mpr Pasca Uu No. 12 Tahun 2011*”, *Makalah* Dipresentasikan Pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, Tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, hlm. 3-4.

disebabkan oleh dua hal; *pertama* dikarenakan peraturan dibawah nya memang benar bertentangan dengan TAP MPR/S , atau *kedua*; materi TAP MPR/S tersebut tidak sesuai lagi untuk menjadi acuan. Artinya Bagir Manan menyatakan bahwa terdapat materi TAP MPR/S tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat, sehingga perlu adanya penyesuaian.

Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dijabarkan lebih lanjut dalam penjelasan pasal 7 ayat (1) yakni

*“Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”.*

Apabila dijabarkan, terdapat 14 TAP MPR yang diakui dalam Undang-undang tersebut yakni 3 (tiga) TAP MPR/S menurut Pasal 2 yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing dan 11 (sebelas) TAP MPR/S pasal 4 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Diantara 14 TAP MPR tersebut banyak yang tidak berlaku lagi karena ketentuan nya telah dijalankan dan sebagian telah dibuat undang-undang. Misalnya; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang tidak berlaku karena telah dibuatnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur Tetap tidak berlaku lagi karena ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 telah dilaksanakan, dan lain-lain sebagainya.

Meskipun TAP MPR/S merupakan produk dari MPR, materi muatannya tidak sama dengan UUD NRI 1945 yang juga merupakan produk dari MPR. Bagir manan mengatakan ketentuan-ketentuan yang ditentukan dalam TAP MPR/S merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945.<sup>256</sup> Materi muatan peraturan semakin mengerucut, semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya, Sehingga materi muatan yang tingkatannya lebih rendah adalah hasil residu peraturan di atasnya. Adapun materi muatan TAP MPR/S yang menarik untuk dikaji lebih jauh eksistensinya

---

256 Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 29.

sebagai jenis peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut;

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme.

TAP MPR ini dinyatakan tetap berlaku dengan syarat seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Namun materi muatan yang terkandung dalam TAP MPR ini apabila di evaluasi berimplikasi terhadap dua hal yang krusial;

**Pertama;** tiga butir cakupan larangan yang termuat dalam Tap MPRS Nomor XXV Tahun 1966 tersebut, poin ketigalah yang menjadi ganjalan utama bagi kebebasan berpendapat warga negara Indonesia, yakni terkait ajaran komunisme.

Sedangkan apabila ditinjau dari UUD NRI 1945 Pasal 28 berbunyi;

*“kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”*

Isi pasal tersebut menjamin kebebasan setiap orang untuk mengeluarkan pikirannya. Menurut Abdurrahman Wahid, keberadaan paham Marxisme dan Leninisme tidak bisa dilarang, karena paham bekerja di otak manusia. Selama masih dipakai dan dipikirkan dia akan berjalan sendiri. Senada dengan itu, Ketua Badan Pengurus Setara Institute Hendardi juga menilai Tap MPRS XXV/1966 sudah seharusnya dicabut lantaran bertentangan dengan konstitusi. Apalagi, kata Hendardi, aturan tersebut tidak sejalan lagi dengan semangat reformasi dan iklim demokrasi di Indonesia.<sup>257</sup>

**Kedua;** sedangkan dilain pihak, Zulkifli Hasan sepakat komunisme tak boleh dibangkitkan lagi di Indonesia. Hal itu sudah diatur dalam Tap MPR tersebut. Pertimbangan pelarangan PKI yakni paham atau ajaran Komunisme, Marxisme, dan Leninisme bertentangan dengan Pancasila.<sup>258</sup> Menurut Article 19 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966) yang telah diratifikasi dengan UU No 12 Tahun 2005 dan atas dasar Pasal 28 jo Pasal 28J UUD Negara RI Tahun 1945, kebebasan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya dapat dibatasi dengan undang-undang dengan

257 Ambaranie Nadia Kemala Movanita, “Ketua MPR: Ketetapan Soal Pelarangan Komunisme Tak Bisa Dicabut”, diakses melalui <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/05/24/21201601/Ketua.Mpr.Ketetapan.Soal.Pelarangan.Komunisme.Tak.Bisa.Dicabut>, pada 25 Mei 2018.

258 Fabian Januarius Kuwado, “TAP MPRS Nomor 25 Tahun 1966 Belum Dicabut, Pemerintah Larang Semua Hal Berbau Komunis”, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/10/20442411/tap.mprs.nomor.25.tahun.1966.belum.dicabut.pemerintah.larang.semua.hal.berbau.komunis>, pada 13 Juni 2018.

maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Ketetapan ini menyaratkan dua hal yakni tetap dinyatakan berlaku sepanjang belum dibentuknya undang-undang dan tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Peraturan terkait penyelenggaraan negara bebas KKN sejatinya telah dimuat dalam beberapa peraturan yakni;

1. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Namun, dikarenakan Pasal 4 ketetapan ini secara tegas berbunyi;

*“Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”*

Setelah sembilan belas tahun TAP MPR ini dikeluarkan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan karena tidak ada tindak lanjut dari pemerintah. Sri Soemantri berpendapat bahwa TAP MPR ini masih terkatung-katung, hal ini menunjukkan baik dari pemerintah atau DPR belum ada inisiatif untuk membuat rancangan undang-undang sebagai hasil transformasi TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN.<sup>259</sup>

Padaحال apabila merujuk pada pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi;

*“segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*

Bunyi pasal tersebut mengindikasikan Soeharto walaupun sebagai mantan presiden harus tetap diperlakukan sama dihadapan hukum untuk diadili terhadap

---

259 Ratno, "Status TAP MPR Tentang Hm Soeharto Pasca Amandemen UUD", diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14883/status-tap-mpr-tentang-hm-soeharto-pasca-amandemen-uud>. Pada 23 Juni 2018.

kejahatan korupsi yang diduga ia lakukan sesuai dengan adagium hukum *Fiat justitia et pereat mundus* yang berarti meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan.

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Ketetapan ini tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang dan terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Mengacu pada Penjelasan Pasal 5 huruf d UU No 12 tahun 2011, Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Salah satu asasnya adalah asas dapat dilaksanakan yang memiliki arti bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.<sup>260</sup> Apabila dijabarkan terkait dengan hal tersebut, telah terdapat kebutuhan untuk membentuk undang-undang. Secara filosofis untuk mewujudkan reforma agraria sejalan dengan sila kelima pancasila agar sumber daya alam dapat dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Sedangkan secara sosiologis dari masyarakat telah ada kebutuhan untuk segera mengatasi sengketa dalam sumber daya alam misalnya pertanahan sebagaimana telah dipaparkan dalam kajian empiris. Dan secara yuridis telah ada dasar hukum untuk segera membuat undang-undang yakni TAP MPR No IX/MPR/2001. Terpenuhinya landasan pembentukan undang-undang, seharusnya TAP MPR ini segera dibuat undang-undang.

Tidak sesuai lagi materi TAP MPR diatas tentunya menimbulkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan tugas MPR. Pasal 5 huruf a UU MD3 menyebutkan "*MPR bertugas untuk memasyarakatkan ketetapan MPR*". Menjadi tidak sinkron ketika MPR melakukan tugas untuk memasyarakatkan TAP MPR/S akan tetapi materi TAP MPR/S tersebut tidak relevan lagi untuk dimasyarakatkan.

Atas permasalahan hukum tersebut, diperlukan suatu mekanisme melakukan revitalisasi TAP MPR. Mekanisme tersebut dapat dilakukan dengan cara peninjauan materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku. Meninjau bermakna mempelajari kembali semua ketetapan MPR/S yang telah diterbitkan hal ini bertujuan untuk:

1. Melihat materi TAP MPR tersebut sudah terakomodir di dalam peraturan perundang-undangan lainnya atau materinya tidak relevan lagi, sehingga materi muatan TAP MPR yang dimasyarakatkan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

---

260 Penjelasan Pasal 5 Huruf D Uu 12/2011

2. Menegakan konsep hierarki norma agar produk hukum dibawah TAP MPR yang memiliki materi muatan sama akan mengacu kepada TAP MPR. Menurut Sjachran Basah, fungsi peraturan perundang-undangan yang mengacu pada fungsi hukum dimaksudkan untuk stabilitatif yakni sebagai pemelihara, penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antar peraturan perundang-undangan.<sup>261</sup>

Suatu produk hukum tidak dapat dilepaskan dari lembaga pembentuknya termasuk kewenangan yang dimilikinya. Sehingga untuk membuat produk hukum harus secara normatif terpenuhi dulu landasan yuridis yang menyangkut kewenangan tersebut.<sup>262</sup> Secara yuridis tidak ada ketentuan yang menyatakan MPR tidak berwenang untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR. Namun apabila dikaji lebih jauh, kekuasaan melakukan peninjauan tersebut melekat (*inherent powers*) dengan sendirinya kepada MPR dengan dan/ atau tanpa diberikan secara tekstual oleh UUD 1945 ataupun peraturan lainnya. Kewenangan tersebut melekat dikarenakan MPR lembaga tunggal yang membuat TAP MPR. Dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum dapat dilakukan oleh badan yang sama dalam pembentukannya.<sup>263</sup> Sudiyatmiko Aribowo peneliti Asosiasi Sarjana Hukum Tata Negara (ASHTN) Indonesia mengemukakan ketika mengetahui keputusan yang diterbitkan bermasalah dapat diperbaiki atau dibatalkan secara langsung tanpa harus menunggu pihak lain yang keberatan terhadap keputusan tersebut.

Dengan demikian, yang berwenang meninjau TAP MPR adalah MPR sebagai lembaga yang membentuknya. MPR sebagai lembaga pengembalian kedaulatan rakyat/politik dan bukan badan yudisial, maka peninjauan TAP MPR yang dilakukan MPR dapat dikategorikan sebagai peninjauan TAP MPR secara politik (*political review*) yaitu melakukan fungsi pengawasan politik terhadap peraturan yang dibuatnya.<sup>264</sup>

Sebagai tindak lanjut atau muara terhadap TAP MPR yang telah ditinjau, pilihan yang tersedia untuk mewisudahi peninjauan Ketetapan MPR/S adalah UUD NRI 1945, Ketetapan MPR atau undang-undang. Namun apabila mengutip pendapat Maria Farida yang mengatakan bahwa suatu keputusan hanya dapat dicabut dengan keputusan yang sejenis oleh lembaga yang membentuk. Sehingga

---

261 Sjachran Basah, *Pelindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 13-14.

262 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 14.

263 Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, hlm. 171.

264 Mauro Cappelletti, "Judicial Review in the Contemporary World" dalam Ni'matul Huda, *Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia*, *Jurnal Hukum No. 1 VOL. 15 Januari 2008*, hlm. 45

terhadap TAP MPR yang masih tersisa, maka menurutnya, MPR-lah yang berhak mencabutnya atau tidak mencabutnya dan tidak boleh (hanya) oleh pimpinan MPR, lanjutnya, mekanisme tersebut dapat dilakukan melalui sidang baik sidang umum, tahunan, maupun sidang istimewa.<sup>265</sup> Dikaitkan dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, penentuan kategori status hukum Ketetapan MPR yang sudah ada, untuk dilakukan penegasan kembali terhadap materi dan status hukumnya dapat dituangkan dalam TAP MPR itu sendiri.

Diberikannya kewenangan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang masih berlaku, dituangkan dalam ketetapan MPR yang bersifat mengatur, berarti hasil peninjauan tersebut akan mengikat secara umum bukan hanya mengatur internal MPR semata. Hal tersebut dikarenakan materi muatan yang terkandung dalam TAP MPR tersebut bersifat mengatur umum. Oleh karena itu untuk mengatasi permasalahan hukum diatas diperlukan penambahan kewenangan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR/S.

---

<sup>265</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14883/status-tap-mpr-tentang-hm-soeharto-pasca-amandemen-uud->, diakses pada 22 Juni 2018

# BAB IV

## LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum serta falsafah bangsa Indonesia. Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang diposisikan sebagai “*Staatsfundamentalnorm*” atau pokok kaidah negara fundamental, menjadikan setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, baik itu segala peraturan perundang-undangan negara, aspek pemerintahan, maupun aspek kenegaraan lain.<sup>266</sup> Menurut Bagir Manan, masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*), yaitu yang masyarakat harapkan dari hukum misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Cita hukum ini tumbuh dari sistem nilai hukum di dalam masyarakat yang bersifat filosofis. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau pembentukan peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan cita hukum yang terkandung dalam Pancasila.<sup>267</sup>

Secara filosofis, reformulasi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat didasarkan pada Sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.*” Hal tersebut juga menjadi dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat melalui badan perwakilan. **Cita Kerakyatan** hendak menghormati suara rakyat dalam politik; dengan memberi jalan bagi peranan dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. **Cita Hikmat-Kebijaksanaan** merefleksikan orientasi etis, yang didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Orientasi etis (hikmat-kebijaksanaan) ini dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, dan komitmen keadilan yang dapat menghadirkan suatu toleransi dan sintesis yang positif. **Cita Permusyawaratan** memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham peserongan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dan plurlalitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui

266 Yudi Latif, *Pancasila Sebagai Norma Dasar Negara : Implikasinya terhadap Perumusan Konstitusi*, diakses melalui

[https://www.bphn.go.id/data/documents/yudi\\_latif\\_pancasila\\_sebagai\\_norma\\_dasar\\_negara.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/yudi_latif_pancasila_sebagai_norma_dasar_negara.pdf), pada 14 Juni 2018.

267 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1992, hlm 16-17.



adanya “kesederajatan atau persamaan dalam perbedaan.”<sup>268</sup> Selain itu, Sila ke-4 Pancasila juga dimaknai bahwa pemimpin yang hikmat-kebijaksanaan mengarah pada pemimpin yang profesional (hikmat) melalui tatanan dan tuntunan permusyawaratan/perwakilan, bermusyawarah untuk mufakat melalui badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat.<sup>269</sup>

Reformulasi kewenangan MPR juga didasari oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan pandangan filosofis cita-cita negara hukum modern yang demokratis (*demokratische rechstaat*) yaitu negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).<sup>270</sup> Demokrasi Permusyawaratan yang menjadi ciri esensial Indonesia, pada akhirnya juga menekankan pentingnya semangat para penyelenggara negara dan kebijaksanaan rakyat. Demokrasi bukan hanya cara, alat atau proses, tetapi juga nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri pun haruslah mengandung nilai-nilai dan norma-norma.<sup>271</sup>

Dari tataran filosofis di atas, peran aktif MPR sekiranya dapat lebih diberdayakan sebagai wujud pengejawantahan prinsip kerakyatan dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itulah fungsi dan tugas MPR perlu direformulasi dan dituangkan dalam undang-undang tersendiri.

## B. Landasan Sosiologis

Pembentukan suatu undang-undang memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketaatan masyarakat. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab II mengenai fakta empiris pengaturan kelembagaan MPR, terdapat beberapa urgensi dari sudut pandang sosiologis perlunya undang-undang tentang MPR secara tersendiri. Beberapa fakta tersebut mencerminkan hal-hal sebagai berikut:

*Pertama*, mengenai haluan negara, terjadinya pergeseran paradigma kekuasaan dari sistem totaliter di era orde baru ke arah pelaksanaan sistem demokrasi yang lebih nyata di era reformasi membuat perkembangan perencanaan pembangunan Indonesia mengalami kekacauan, benturan dan tidak berkesinambungan. Kekacauan dan benturan perencanaan pembangunan di Indonesia terjadi karena mekanisme RPJPN

268 Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016, hlm. 477.

269 Yusdiyanto, “Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila dalam Sistem Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Fiat Justitia* Vol 10, Universitas Bandar Lampung, 2016. hlm. 265-266.

270 Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 36.

271 Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional : Pikiran & Gagasan*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 3-5.

yang disusun sebagai jalan keluar dihapuskannya GBHN, tidak dapat menciptakan harmonisasi pembangunan nasional.

*Kedua*, mengenai pelantikan presiden dan wakil presiden yang dituangkan dalam Ketetapan MPR. Secara konstitusional, MPR memiliki wewenang untuk melantik presiden dan wakilnya. Tidak adanya ketetapan MPR menimbulkan ketidakpastian hukum atas sumpah dan janji yang diucapkan presiden dan wakil presiden terpilih. Ketetapan badan perwakilan ini tak ubahnya merupakan simbol atas amanah rakyat yang akan mulai berjalan setelah sumpah yang diucapkan dihadapan perwakilan pemilih.

*Ketiga*, dalam hal *judicial review* di MK, belum terdapat kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas MPR terkait pemberian keterangan dalam proses *judicial review* sesuai hakikat dan isi UUD NRI 1945. Meskipun telah ada pengaturan yang menyatakan MK dapat meminta keterangan kepada MPR selaku lembaga pembentuk UUD NRI 1945 yang dijadikan batu uji dalam setiap perkara pengujian undang-undang, keterlibatan MPR hanyalah konsep semata. Hal ini secara nyata terlihat, sejak pertama MK dibentuk sampai dengan 2015 tidak ada satupun keterlibatan MPR secara kelembagaan dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, dimungkinkan konstitusi akan diartikan berbeda karena minimnya keterlibatan dari lembaga yang memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkannya.

*Keempat*, akuntabilitas dan transparansi pelaporan kinerja lembaga negara kepada masyarakat dalam pelaksanaan Sidang Tahunan MPR tidak tercipta karena mekanisme yang tidak efektif dan dasar hukum pelaksanaannya belum tepat. Padahal masyarakat berkepentingan untuk mengetahui kinerja lembaga negara dalam menjalankan roda pemerintahan serta akses atau kebebasan untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan. Sidang tahunan yang terjadi saat ini tidak memiliki tolak ukur yang jelas, sehingga masyarakat tidak mengetahui sejauh apa lembaga negara bekerja melaksanakan tugas yang diberikankan dalam konstitusi.

*Kelima*, pentingnya memasyarakatkan TAP MPR, dimaksudkan dalam rangka menjawab banyak masalah kebangsaan yang bermunculan karena masyarakat meninggalkan nilai-nilai Pancasila. Keberadaan TAP MPR/S tidak bisa dipisahkan dari bagian yang penting dalam sejarah peraturan-peraturan yang ada. TAP MPR mengatur segala hal penting terkait dengan kehidupan berbangsa dan bernegara, antara lain soal tuntutan-tuntutan reformasi, otonomi daerah, demokratisasi, kebebasan pers, dwifungsi ABRI, sampai pemberantasan KKN, dijawab semua dalam TAP MPR. Oleh karena itulah diperlukan mekanisme peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR yang masih berlaku agar TAP MPR yang dimasyarakatkan tersebut masih relevan substansinya untuk dimasyarakatkan.

Berdasarkan pemikiran diatas, maka pembentukan undang-undang tentang MPR merupakan upaya mengatasi persoalan sosial dengan meningkatkan peran Majelis

Permasyarakatan Rakyat sebagai lembaga perwakilan seluruh rakyat Indonesia yang bersifat permanen, perlu penguatan kewenangan dan tata kelola kelembagaan yang efektif, akuntabel dan transparan.

### C. Landasan Yuridis

Berdasarkan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan pada BAB III, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tugas dan wewenang MPR. Namun dalam pengaturan tersebut masih banyak masalah hukum. Di lihat dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR, pelaksanaan atas kewenangan tersebut bersifat temporer, tidak rutin, dan dilakukan pada saat momen-momen tertentu. Maka diperlukan kajian yang mendalam terkait dengan eksistensi MPR sebagai lembaga tinggi negara dalam hukum tata negara sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI 1945, yang dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangan lembaga tersebut. Oleh karena itu perlu diubah untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Lampiran Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Bab I angka 201 mengenai kerangka peraturan perundang-undangan menjelaskan, jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi). *Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945; "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"*. Hal ini dapat diartikan bahwa diperlukan undang-undang tersendiri yang mengatur tentang MPR.

Selain itu ada beberapa argumentasi yuridis mengenai urgensi pembentukan rancangan undang-undang ini;

*Pertama*, ketika UUD NRI 1945 memberikan amanat kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, maka secara kekuasaan tersirat UUD NRI 1945 juga mengamanatkan kepada MPR untuk membuat sebuah arah pembangunan yang berpedoman pada UUD NRI 1945. Nantinya arah pembangunan ini disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan negara yang dapat dimakanai sebagai GBHN dan disusun secara terencana dan terstruktur untuk mencapai tujuan yang di cita-citakan. Kewenangan MPR untuk membuat GBHN juga mengalami kesulitan dalam menentukan produk hukum apa yang kemudian akan memuat GBHN. Dikarenakan membuat GBHN dalam UUD NRI 1945 dan dalam undang-undang mempunyai banyak kekurangan, maka menempatkan GBHN dalam TAP MPR akan lebih tepat karena fungsi

penting GBHN dalam mewujudkan konsepsi negara kekeluargaan dan kesejahteraan. Selain itu, peletakan GBHN dalam TAP MPR juga tidak bertentangan dengan “larangan” MPR membuat ketetapan yang mengatur.

*Kedua*, penetapan presiden dan wakil presiden pada saat ini hanya didasari pada Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) atas pemenang pemilihan umum. Sebenarnya penetapan ini tidak cukup keberadaanya, sehingga Ketetapan MPR dibutuhkan untuk mempertegas pelantikan presiden dan wakil presiden dan juga dijadikan sebagai produk hukum terkait legitimasi kekuasaan presiden dan wakil presiden. Hal ini juga akan berkaitan dengan proses *impeachment* yang terjadi sebagaimana yang diatur dalam pasal 7 B UUD NRI 1945.

*Ketiga*, MPR selaku lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD NRI 1945, memiliki kewenangan untuk menafsirkan UUD, karena ketika MPR melakukan tugasnya dalam mengubah UUD 1945 maka ia perlu menafsirkan ketentuan UUD yang akan diubahnya (*inherent power*). Pemberian tafsir oleh MPR dapat dimaknai sebagai bentuk koordinasi MPR dengan MK guna mencapai tujuan *living constitution* yang menjadi tugas kedua lembaga negara tersebut.

*Keempat*, mengenai landasan pengaturan pelaksanaan Sidang Tahunan MPR yang saat ini mengacu pada tata tertib MPR dan Konvensi Ketatanegaraan. Tata tertib MPR merupakan peraturan teknis tentang internal MPR sehingga hanya mengikat internal lembaga negara tersebut. Sedangkan subjek dari sidang tahunan adalah lembaga negara lain. Peraturan lain yang dapat mengikat lembaga negara lain tersebut dapat dituangkan dalam undang-undang. UUD NRI 1945, hanya mengatur jumlah paling sedikit MPR bersidang dan tempat persidangan tersebut dan juga tidak dijelaskan lebih lanjut, mengenai sidang jenis apa yang dilakukan MPR. Perluasan pemaknaan tersebut lah (*implied powers*) yang kemudian dapat ditafsirkan dalam peraturan di bawah konstitusi yang menjadi landasan lembaga negara untuk menjalankan otoritasnya.

*Kelima*, mengenai materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan masyarakat dan peraturan dibawah TAP MPR yang materinya sama dengan TAP MPR tapi tidak mengacu kepada TAP MPR. Atas permasalahan hukum tersebut, diperlukan mekanisme untuk melakukan peninjauan materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku. Kewenangan melakukan peninjauan tersebut sebenarnya melekat (*inherent powers*) dengan sendirinya kepada MPR dengan dan/ atau tanpa diberikan secara tekstual oleh UUD 1945 ataupun peraturan lainnya. Kewenangan tersebut melekat dikarenakan MPR lembaga tunggal yang membuat TAP MPR. Dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum dapat dilakukan oleh badan yang sama dalam pembentukannya

Berdasarkan hal-hal diatas, landasan yuridis pentingnya pengaturan MPR dengan usundang-undang sendiri, karena peraturan perundang-undangan yang ada saat ini belum mengatur pemisahan tugas dan wewenang MPR dengan lembaga perwakilan lainnya.

# BAB V

## JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

### A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sasaran yang dituju dalam RUU ini adalah terciptanya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan cara mengoptimalkan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini akan terwujud dengan menambahkan kewenangan yang idealnya dimiliki oleh MPR dengan konkretisasi pengaturan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang MPR.

Lembaga negara yang menjadi subyek pengaturan Rancangan Undang-Undang MPR ini adalah MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY serta Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan obyek Rancangan Undang-Undang tentang MPR ini adalah rakyat Indonesia secara keseluruhan. Adapun arah pengaturan dari Undang-Undang MPR ini ialah mempertahankan pengaturan MPR yang telah terdapat dalam Undang-Undang MD3 dengan menambahkan ketentuan yang sebelumnya terdapat di Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Adapun arah pengaturan tambahannya yaitu:

#### 1. Memberikan Kewenangan MPR dalam Menyusun Pedoman Rencana Pembangunan Nasional

Pembentukan UU MPR secara tersendiri akan memberikan kewenangan kepada MPR dalam membuat pedoman perencanaan pembangunan nasional melalui GBHN. Secara substansi, hal-hal yang dimuat dalam GBHN merupakan hal-hal bersifat teknis yang tidak mungkin diatur dalam UUD NRI 1945. GBHN akan bertalian dengan pembangunan sebagai rangkaian program yang dilakukan secara menyeluruh, terpadu dan dilakukan secara berkesinambungan untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun dalam perkembangannya nanti, tidak menutup kemungkinan untuk mengubah GBHN dalam masa keberlakuannya.

Arah pengaturan pembentukan Undang-Undang MPR yang mengatur kewenangan MPR untuk membentuk GBHN adalah dibuatnya sebuah Ketetapan tentang GBHN yang memuat haluan pembangunan Indonesia selama 20 tahun kedepan sejak Ketetapan ini dikeluarkan. Ketetapan MPR mengenai GBHN ini nantinya dapat ditinjau setiap tahun untuk melihat kesesuaiannya dengan kebutuhan pembangunan.

Jangkauan pengaturan mengenai kewenangan MPR membentuk GBHN dalam sebuah ketetapan ialah memberikan kepastian adanya sinkronisasi pembangunan yang berkelanjutan baik oleh pemerintah pusat sendiri maupun pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Haluan negara yang tertuang di dalam Ketetapan MPR akan memberikan arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia yang sedang membangun secara bertahap demi terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia. GBHN yang tertuang di dalam TAP MPR juga akan menciptakan mekanisme *Legal binding*.<sup>272</sup> Karena GBHN akan dijadikan pedoman perencanaan pembangunan nasional yang dibuat lebih tinggi hirarkinya sehingga memiliki daya ikat yang legal, psikologis, dan ideologis, sehingga setiap komponen bangsa akan mempunyai komitmen yang tinggi.

## 2. Menciptakan kepastian hukum dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Hampir semua negara mengakui bahwa tidak ada konstitusi yang sempurna, pengaturan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar hanyalah pedoman dasar bernegara yang bersifat abstrak. Untuk itu diperlukan sebuah aturan turunan yang menjadi konkretisasi keabstrakan undang-undang dasar tersebut. Pelantikan presiden dan wakil presiden sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 menjabarkan bahwa "*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden*" merupakan salah satu keabstrakan yang terjadi. Pemaknaan pelantikan yang berbeda, menjadi salah satu penyebab terjadinya perdebatan pada aturan tersebut.

Pasal 9 ayat (1) yang menjabarkan "*Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat.*" dapat dikategorikan sebagai mekanisme terkait pengambilan sumpah presiden dan wakil presiden. Namun pasal tersebut menjadikan MPR hanyalah penonton sebuah seremonial sidang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Maka dari itu, terkait dengan pemaknaan kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, seharusnya dituangkan dalam produk hukum berupa Ketetapan MPR.

Praktik ketatanegaraan yang terjadi (Konvensi Ketatanegaraan), sebenarnya membenarkan dan mengakui kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan MPR. Meskipun produk hukum tersebut merupakan

---

272 Disusunnya GBHN yang tertuang di dalam TAP MPR tentang GBHN, akan membentuk suatu bentuk rencana pembangunan nasional yang memiliki hirarki yang lebih tinggi di dalam peraturan perundang-undangan sehingga terhadapnya akan dijadikan pedoman dalam membuat kebijakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah TAP MPR.

*Implied Power* dari pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang memberikan kewenangan bagi MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden. Hal tersebut pada dasarnya dapat digunakan kembali meskipun amandemen UUD 1945 merubah ketentuan tersebut sehingga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Penetapan Presiden dan Wakil Presiden yang didasari oleh Surat Keputusan Komisi Pemilihan atas Pemenang Pemilihan Umum, seharusnya tidak cukup. Ketetapan MPR dibutuhkan untuk mempertegas pelantikan juga sebagai produk hukum terkait legitimasi kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden. Mengingat Ketetapan MPR tersebut juga akan berkaitan dengan proses *impeachment* yang terjadi sebagaimana yang diatur dalam pasal 7B UUD 1945.

Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR berwenang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, sejatinya dapat ditafsirkan bahwa pelantikan tersebut akan dituangkan dalam produk hukum berupa Ketetapan MPR, agar pelantikan tersebut memiliki sebuah dasar hukum, dan nantinya juga berimplikasi terhadap produk hukum yang dikeluarkan dalam mekanisme *Impeachment* yang diatur dalam pasal 7B UUD 1945.

Arah pengaturan pembentukan Undang-Undang MPR yang mengatur pembentukan produk hukum MPR berupa ketetapan dalam sidang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden adalah MPR membuat ketetapan MPR tentang pelantikan dengan melampirkan Berita Acara Pelantikan.

Jangkauan pengaturan mengenai pemberian ketetapan MPR ketika pelantikan ini ialah memberikan kepastian hukum kepada rakyat yang memilih Presiden dan Wakil Presiden agar nantinya, sumpah yang dilakukan memiliki kekuatan hukum dan ketika nantinya Presiden dan Wakil Presiden melanggar sumpahnya, MPR selaku badan perwakilan rakyat memiliki legitimasi yang kuat ketika menetapkan *impeachment*.

### **3. Memberikan kepastian hukum terkait tugas MPR untuk menafsirkan UUD sesuai hakikat dan isinya dalam hal *judicial review* di MK**

Arah pengaturan pembentukan UU tentang MPR secara tersendiri yang mengatur pemberian tafsir UUD oleh MPR adalah dengan mendatangkan pimpinan MPR untuk memberikan keterangan melalui tafsir sesuai hakikat dan isi UUD NRI 1945 berdasarkan kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD.

Jangkauan pengaturan mengenai pemberian tafsir UUD oleh MPR ini adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada seluruh elemen masyarakat, MK dan MPR selaku pihak terkait adanya *judicial review* ketika ditemukan pengaturan yang tidak jelas dan memerlukan penafsiran secara tekstual guna tercapainya keadilan



substantif dengan tetap mewujudkan cita hukum yang dimaksudkan UUD.

**4. Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya.**

Arah pengaturan pembentukan UU tentang MPR secara tersendiri yang mengatur penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR adalah dengan menyediakan forum komunikasi politik untuk setiap lembaga negara.

Jangkauan pengaturan mengenai Sidang Tahunan MPR agar pelaporan kinerja lembaga negara dapat diketahui oleh masyarakat secara luas sehingga masyarakat mengetahui sejauh mana negara ini bergerak berdasarkan pelaporan kinerja yang disampaikan oleh lembaga negara. Hal ini guna mewujudkan asas transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah kepada masyarakat. Berbagai komentar dan kritikan dari masyarakat meresponi pelaksanaan Sidang Tahunan MPR ini juga dapat dijadikan evaluasi oleh lembaga negara dalam meningkatkan kualitas kinerjanya di tahun berikutnya.

**5. Memberikan kepastian hukum terkait MPR tugas untuk melakukan Peninjauan materi dan status hukum TAP MPR/S.**

Arah pengaturan perihal peninjauan status dan materi ketetapan MPR/S adalah memberikan kewenangan penuh bagi MPR untuk meninjau produk hukum yang dibuatnya sendiri. Hal ini dapat tercapai dengan melegitimasi kewenangan tersebut dengan membentuk UU tentang MPR secara tersendiri.

Jangkauan pengaturan ini ditujukan kepada kepastian hukum dalam hal, pertama; ketika MPR melakukan tugas memasyarakatkan TAP MPR, maka TAP MPR yang dimasyarakatkan tersebut masih relevan untuk dimasyarakatkan. Kedua; jenis peraturan perundang-undangan dibawah TAP MPR yang memiliki kesamaan materi muatan akan mengacu kepada TAP MPR sebagai peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

**B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Tentang MPR**

**1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian (definisi) yang digunakan dalam Undang-Undang tentang 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) Presiden adalah Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 5) Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 6) Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 7) Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 8) Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah KPU sebagaimana dimaksud dalam undang undang mengenai penyelenggara pemilihan umum.
- 9) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disebut Ketetapan MPR adalah produk hukum yang ditetapkan oleh MPR dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan MPR sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 10) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang selanjutnya disebut Ketetapan MPRS adalah produk hukum yang ditetapkan oleh MPRS yang masih berlaku.
- 11) Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu haluan negara dalam garis-garis besar yang hakekatnya merupakan suatu pola umum pembangunan nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.
- 12) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang selanjutnya disingkat RPJMN, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun.
- 13) Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disebut Sidang Tahunan adalah sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR untuk

menjaga dan memperkuat kedaulatan rakyat dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan GBHN dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 14) Fraksi adalah pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
- 15) Kelompok anggota adalah pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
- 16) Hari adalah hari kerja.

## 2. Materi yang akan diatur

### a. Susunan dan Kedudukan

Susunan keanggotaan MPR terdiri anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai representasi perwakilan politik dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi perwakilan daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR merupakan lembaga negara yang berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia.

### b. Keanggotaan

Masa jabatan keanggotaan MPR ditentukan selama 5 (lima) tahun yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan sebagai anggota MPR akan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Setiap anggota MPR wajib mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR Sebelum anggota MPR memangku jabatannya.

Apabila terdapat Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama di dalam sidang paripurna MPR, maka anggota MPR yang bersangkutan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR. Adapun sumpah/janji yang akan diucapkan oleh Anggota MPR di dalam pelantikannya sebagai anggota MPR adalah sebagai berikut :

*“Demi Allah (Tuban) 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.”*

Penggantian antarwaktu anggota MPR dilakukan apabila terjadi penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD. Pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat penggantian antarwaktu anggota MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

c. Wewenang dan Tugas

Dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari, MPR berwenang untuk ;

- a). mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945;
- b). menyusun dan menetapkan GBHN dalam sebuah Ketetapan MPR
- c). melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum dengan sebuah Ketetapan MPR;
- d). 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 dengan sebuah Ketetapan MPR;
- e). melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya dengan sebuah Ketetapan MPR;
- f). memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- g). 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.

**MPR bertugas:**

- a). memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b). mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- c). menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d). memasyarakatkan Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS;
- e). melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan;
- f). mengajukan diri sebagai pihak terkait dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di MK untuk memberikan keterangan atas tafsir sesuai hakikat dan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g). memberikan keterangan atas tafsir sesuai hakikat dan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di MK; dan
- h). menyelenggarakan Sidang Tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara tentang pelaksanaan GBHN dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya sebagai lembaga negara memiliki kemandirian untuk menyusun anggaran yang tertuang di dalam program dan kegiatannya yang disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR. Dalam menyusun program dan kegiatannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus yang diajukan kepada pemerintah untuk dibahas bersama. Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Pelaksanaan Wewenang

1. **Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945. Meskipun MPR diberikan kewenangan demikian, ada beberapa hal di dalam UUD NRI 1945 yang tidak dapat diubah oleh Anggota MPR yaitu tidak dapat mengusulkan perubahan terhadap Pembukaan UUD NRI 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Syarat pengusulan perubahan UUD NRI 1945 adalah; diajukan paling sedikit  $\frac{1}{3}$  (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR kepada Pimpinan MPR secara tertulis dengan menunjukkan alasan secara jelas mengenai pasal yang diusulkan untuk diubah. Pimpinan MPR selanjutnya akan memeriksa kelengkapan syarat usulan perubahan UUD NRI 1945 paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul perubahan UUD NRI 1945 diterima. Dalam melakukan pemeriksaan, pimpinan MPR akan mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan.

Apabila usul perubahan pasal UUD NRI 1945 tidak memenuhi kelengkapan persyaratan, pimpinan MPR akan memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul disertai alasannya. Tetapi apabila usul perubahan pasal UUD NRI 1945 telah memenuhi kelengkapan persyaratan, maka Pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) hari setelah usulan perubahan diterima. Sebelum sidang paripurna membahas usulan perubahan UUD NRI 1945 dilaksanakan, anggota MPR akan menerima salinan usul perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) Hari.

Rangkaian kegiatan dalam sidang paripurna yang membahas usulan perubahan pasal UUD NRI 1945 didahului dengan pemaparan alasan usul perubahan pasal UUD NRI 1945 oleh pengusul, kemudian dilanjutkan dengan pemberian pandangan umum terhadap usulan perubahan pasal dari fraksi dan kelompok anggota MPR. Setelah itu, dibentuk panitia *ad hoc* yang bertugas melakukan kajian terhadap usul perubahan pasal dari pihak pengusul. Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia *ad hoc* akan melaporkan hasil kajiannya, dan dilanjutkan dengan penyampaian pandangan umum dari Fraksi dan Kelompok Anggota mengenai hasil kajian panitia *ad hoc*.

Sidang paripurna MPR yang membahas usul perubahan pasal UUD NRI 1945 baru dapat dilakukan apabila telah dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota MPR, dan untuk memutuskan perubahan pasal UUD NRI 1945 perlu disetujui paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.

### 3. Menyusun dan Menetapkan

MPR berwenang membuat GBHN dalam sebuah ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Adapun GBHN yang dibuat dan ditetapkan oleh MPR merupakan perencanaan pembangunan nasional yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, dan menyeluruh yang mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan. GBHN dijadikan acuan bagi visi dan misi setiap calon presiden dan wakil presiden. GBHN juga dijadikan acuan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun oleh presiden dan wakil presiden terpilih pemilihan umum. Tidak hanya itu saja, GBHN juga dijadikan acuan dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

MPR dalam melakukan musyawarah untuk menetapkan GBHN di dalam rapat paripurna MPR setidaknya harus memuat rencana pembangunan di bidang:

- a. **Hukum**; Upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara termasuk dalam pengawasan terhadap birokrasi harus terus ditingkatkan dengan tujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Sebab tingkat partisipasi masyarakat yang rendah justru membuat aparatur negara tidak dapat menghasilkan kebijakan pembangunan yang tepat. Kesiapan aparatur negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi perlu dicermati agar mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik.
- b. **Politik**; Berkenaan dengan hubungan luar negeri, tantangan dalam dua puluh tahun mendatang adalah menempatkan posisi Indonesia secara tepat atas isi-isu global dengan memanfaatkan posisi strategis Indonesia secara maksimal bagi kepentingan nasional dan merevitalisasi konsep identitas nasional dalam politik luar negeri.
- c. **Ekonomi**; Menjawab tantangan kemajuan perekonomian 20 tahun mendatang melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas secara berkelanjutan demi terwujudnya peningkatan kesejahteraan sekaligus mengurangi ketertinggalan dari bangsa-bangsa lain yang lebih maju.
- d. **Pertahanan dan Keamanan**; Perubahan geopolitik internasional yang ditandai dengan memudarnya prinsip multilateralisme dan menguatnya pendekatan unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan pre-emptive strike akan mengubah tataran politik internasional bahkan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar

kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Sehingga dieperlukannya kemandirian dalam pembangunan pertahanan dan keamanan nasional yang tangguh sebagai upaya memodernkan alutsista TNI.

- e. **Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup;** Melakukan Pemanfaatan terhadap (a) sumber daya alam daratan (seperti hutan, tambang, dan lahan untuk budidaya yang cakupannya dibatasi oleh wilayah kedaulatan negara) dan (b) sumber daya kelautan, yang tersebar di wilayah laut teritorial, zona ekonomi eksklusif dan hak pengelolaan di wilayah laut lepas, dan sumber daya udara (seperti angin sebagai energi terbarukan, dan ruang udara sebagai komersial dan peneguhan kedaulatan rakyat).
- f. **Ilmu pengetahuan dan teknologi;** Persaingan yang makin tinggi pada masa yang akan datang menuntut peningkatan kemampuan dalam penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka menghadapi perkembangan global menuju ekonomi berbasis pengetahuan.
- g. **Wilayah dan tata ruang;** Penataan ruang wilayah yang baik dan berada dalam satu sistem untuk menjamin konsistensi antara perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang sangat diperlukan untuk menjawab tantangan semakin krisisnya tata ruang Indonesia. Penataan ruang yang baik diperlukan bagi (a) arahan lokasi kegiatan, (b) batasan kemampuan lahan, termasuk di dalamnya adalah daya dukung lingkungan dan kerentanan terhadap bencana alam, (c) efisiensi dan sinkronisasi pemanfaatan ruang dalam rangka penyelenggaraan berbagai kegiatan. Penataan ruang yang baik juga harus didukung dengan regulasi tata ruang yang searah, dalam arti tidak saling bertabrakan antarsektor, dengan tetap memerhatikan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan, serta kerentanan wilayah terhadap terjadinya bencana.
- h. **Sarana dan Prasarana;** Peningkatan beberapa sasaran mengenai sarana dan prasarana melalui peningkatan efektifitas sarana transportasi, energi, dan perumahan rakyat.
- i. **Sosial dan budaya;** Kuantitas penduduk Indonesia yang semakin padat (273,6 juta jiwa pada tahun 2010) memerlukan pengendalian terhadap kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk dalam rangka mendukung terjadinya bonus demografi yang ditandai dengan jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah usia non produktif. Pertumbuhan penduduk Indonesia yang tidak terkontrol juga menyebabkan penurunan kualitas sumber daya manusia. Sehingga Upaya dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia sangat perlu dilakukan.



MPR dalam membuat dan menetapkan GBHN dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat di dalam rapat paipurna MPR, dimana rapat ini dilakukan oleh MPR setiap delapan bulan sebelum masa berlaku GBHN baru ditetapkan. Sebelum MPR mengadakan rapat paripurna membahas GBHN, Badan Pekerja MPR menyusun rancangan GBHN. Dalam menyusun rancangan GBHN, Badan Pekerja MPR dapat dapat berpedoman pada hasil evaluasi Sidang Tahunan dan/atau hasil analisa GBHN terdahulu. MPR dalam menyusun dan menetapkan GBHN wajib melibatkan partisipasi masyarakat.

#### **4. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum**

MPR melantik calon Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR. Pimpinan MPR nantinya akan mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dan juga mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Sebelum sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, pimpinan MPR membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sidang paripurna MPR, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden dan Wakil Presiden dilantik dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Apabila MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Namun jika DPR juga tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna DPR, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden, Wakil Presiden dan Pimpinan MPR. Berita acara pelantikan dan Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Setelah mengucapkan sumpah/janji dan telah ditetapkan dalam Ketetapan MPR, Presiden dan Wakil Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

Adapun isi Sumpah yang akan diucapkan presiden dan wakil presiden saat dilantik adalah sebagai berikut ;

*“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.”*

Sedangkan isi janji yang akan diucapkan presiden dan wakil presiden saat dilantik adalah sebagai berikut ;

*“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.”*

## **5. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya**

MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terdapat usulan dari DPR mengenai pemberhentian presiden yang dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang telah diatur dalam UUD NRI 1945, seperti; 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.

Sidang paripurna MPR dalam memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Dalam sidang, Pimpinan MPR akan mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan berkaitan dengan usulan pemberhentiannya di dalam sidang paripurna MPR, apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasannya, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden 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. Dalam hal MPR memutuskan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka secara sah Presiden dan/atau Wakil Presiden akan berhenti dari jabatannya. Tetapi jika MPR memutuskan

tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya.

Keputusan MPR baik memutuskan dan tidak memutuskan pemberhentian presiden ditetapkan dengan ketetapan MPR Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil maka keputusan MPR, maka sidang paripurna ini tidak akan dilanjutkan.

## **6. Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden**

Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang nanti, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Tetapi apabila DPR tidak dapat mengadakan rapat untuk melantik, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA. Ketentuan mengenai pelantikan Presiden dan Wakil berlaku secara mutatis mutandis terhadap pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden.

## **7. Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden Dalam Hal Terjadi Kekosongan Wakil Presiden**

Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR akan menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 60 (enam puluh) Hari untuk memilih Wakil Presiden. 14 (empat belas) Hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR dilaksanakan, Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR.

Dalam sidang paripurna MPR untuk memilih satu di antara 2 (dua) calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden, setiap calon Wakil Presiden wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan. Nantinya, calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR akan ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Tetapi apabila suara yang diperoleh setiap calon sama banyak, maka pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi, dan apabila hasilnya tetap sama juga, maka presiden yang akan memilih sendiri salah satu di antara calon wakil presiden.

MPR melantik Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna MPR, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Namun apabila DPR juga tidak dapat mengadakan rapat paripurna, Wakil Presiden akan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

#### **8. 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.**

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan dilakukan oleh 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 secara bersamaan, MPR segera melakukan rapat paripurna untuk menetapkan dan melantik Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama menjadi pelaksana tugas kepresidenan. Penetapan Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama menjadi pelaksana tugas kepresidenan ditetapkan dengan Ketetapan MPR. Dalam hal rapat paripurna MPR tidak dilakukan dengan segera, pimpinan MPR menetapkan dan melantik Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama menjadi pelaksana tugas kepresidenan di hadapan ketua MA.

Presiden dan Wakil Presiden yang mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka MPR akan 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.

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.

Maksimal 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. Nantinya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan akan menyampaikan kesediaannya 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.

Pemilihan 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR dilakukan dengan pemungutan suara. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang, ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi. Tetapi apabila 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, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Tetapi apabila DPR juga tidak dapat mengadakan rapat, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Ketentuan mengenai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden berlaku secara mutatis mutandis terhadap pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

**i. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika**

MPR bertugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara. MPR memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka pembangunan karakter

bangsa sesuai dengan tujuan bernegara, yang seluruhnya dilakukan oleh badan sosialisasi

**ii. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya**

MPR bertugas melaksanakan pengkajian terhadap penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya yang dilakukan dengan melakukan kajian terhadap implementasi sistem ketatanegaraan dan UUD NRI 1945

**iii. Menyerap Aspirasi Masyarakat Berkaitan Dengan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

MPR bertugas menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang didukung oleh badan pengkajian. Menyerap aspirasi masyarakat terhadap pengkajian pelaksanaan sistem ketatanegaraan dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan dengan cara menerima masukan secara lisan dan/atau tertulis dengan menyediakan forum tertentu untuk menyerap aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat yang sudah diserap akan menjadi bahan pertimbangan MPR dan wajib diberikan tanggapan. Pelaksanaan menyerap aspirasi masyarakat didukung oleh Badan pengkajian.

**8. Peninjauan materi dan status hukum TAP MPR dan Ketetapan MPRS**

MPR berwenang untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Syarat untuk mengajukan usul peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S diajukan paling sedikit 30 (tiga puluh) orang yang berasal dari Fraksi atau Kelompok Anggota kepada Pimpinan MPR secara tertulis dengan menunjukkan alasan secara jelas mengenai usulam peninjauan. Pimpinan MPR selanjutnya akan memeriksa kelengkapan syarat usulan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul peninjauan diterima. Dalam melakukan pemeriksaan, pimpinan MPR akan mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan.

Apabila usul peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S tidak memenuhi kelengkapan persyaratan, pimpinan MPR akan memberitahukan penolakan usul peninjauan secara tertulis kepada pihak pengusul disertai alasannya. Tetapi apabila usul peninjauan terhadap materi dan status hukum

Ketetapan MPR/S telah memenuhi kelengkapan persyaratan, maka Pimpinan MPR menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) hari setelah usulan perubahan diterima. Sebelum sidang paripurna membahas usulan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S dilaksanakan, anggota MPR akan menerima salinan usul peninjauan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) Hari.

Rangkaian kegiatan dalam sidang paripurna yang membahas usulan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S didahului dengan pemberian penjelasan usul dan alasan peninjauan oleh pengusul, kemudian dilanjutkan dengan pemberian pandangan umum terhadap usulan peninjauan dari fraksi dan kelompok anggota MPR. Setelah itu, usulan peninjauan diberikan kepada Badan Pengkajian untuk mengkaji usul peninjauan dari pihak pengusul, dimana Badan Pengkajian melakukan pengkajian terhadap usulan peninjauan paling lama 90 (sembilan puluh) hari. Dalam sidang paripurna MPR berikutnya, Badan Pekerja akan melaporkan hasil kajiannya, dan dilanjutkan dengan penyampaian pandangan umum dari Fraksi dan Kelompok Anggota mengenai hasil kajian Badan Pekerja.

Sidang paripurna MPR yang membahas usulan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S baru dapat dilakukan apabila telah dihadiri sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota MPR, dan untuk memutuskan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S perlu disetujui paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota. Mengenai tata cara peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dalam peraturan perundang-undangan diatur dalam peraturan Tata Tertib MPR.

## **9. Pengajuan Diri sebagai Pihak Terkait dalam Hal Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

MPR dapat mengajukan diri sebagai pihak terkait dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengajuan diri dilakukan setelah MPR menerima tembusan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di MK. Pengajuan diri dilakukan jika pada pengujian tersebut dirasa memerlukan penafsiran sesuai hakikat dan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari MPR selaku lembaga pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 10. Memberikan Keterangan Berdasarkan Penafsiran Sesuai Hakikat dan Isi UUD NRI 1945 dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di MK

MPR dapat memberikan keterangan berdasarkan penafsiran sesuai hakikat dan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di MK. Pemberian keterangan dilakukan dalam hal; MPR menerima surat permohonan untuk memberikan keterangan dari MK atau MPR menerima surat tembusan permohonan pengujian undang-undang yang dirasa membutuhkan tafsir sesuai hakikat dan isi oleh MPR namun tidak diminta oleh MK.

Dalam hal MPR akan memberikan keterangan, maka pimpinan MPR sekurang-kurangnya mengadakan rapat pimpinan 6 (enam) hari sebelum memberikan keterangan dalam persidangan MK. Rapat pimpinan dilakukan untuk menentukan pimpinan yang akan memberikan keterangan terkait permohonan pengujian tersebut di MK. Rapat pimpinan dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah pimpinan MPR yang dilakukan dalam rapat tertutup. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah mufakat dan tidak dapat dilakukan melalui mekanisme suara terbanyak. Dalam hal tidak terpenuhinya mufakat, rapat pimpinan dapat ditunda paling lambat 1 (satu) Hari.

## 11. Sidang Tahunan

Sidang Tahunan dapat dilaksanakan apabila dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR, Presiden dan Wakil Presiden serta seluruh pimpinan lembaga negara MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial. Sidang Tahunan dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan 16 (enam belas) Agustus. Pelaksanaan Sidang Tahunan dilakukan dengan cara;

- a. Pembukaan Sidang Tahunan MPR oleh Ketua MPR;
- b. Ketua MPR menyatakan sidang telah *quorum* dan sah serta menjelaskan rangkaian acara Sidang Tahunan secara singkat;
- c. Ketua MPR mempersilahkan Presiden untuk menyampaikan pidato tentang kinerja Presiden dan Wakil Presiden;
- d. Presiden mempersilahkan Ketua MPR untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- e. Ketua MPR mempersilahkan untuk Ketua DPR menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;



- f. Ketua DPR mempersilahkan Ketua DPD untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- g. Ketua DPD mempersilahkan Ketua MA untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- h. Ketua MA mempersilahkan Ketua MK untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- i. Ketua MK mempersilahkan Ketua BPK untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- j. Ketua BPK mempersilahkan Ketua KY untuk menyampaikan pidato tentang kinerja lembaga negara nya;
- k. Badan Pekerja menyampaikan hasil evaluasi dan rekomendasi terhadap kinerja lembaga negara yang sudah dibahas sebelumnya dalam rapat internal;
- l. Ketua MPR selaku pimpinan sidang menutup Sidang Tahunan.

Hal-hal yang harus dilaporkan oleh setiap lembaga negara dalam Sidang Tahunan adalah pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga negara tersebut sesuai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan pelaksanaan GBHN.

**a. Hak dan Kewajiban Anggota**

Anggota MPR diberikan beberapa hak, diantaranya;

- 1) mengajukan usul perubahan pasal UUD NRI 1945;
- 2) mengajukan usul peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- 4) memilih dan dipilih;
- 5) membela diri;
- 6) imunitas;
- 7) protokoler; dan
- 8) keuangan dan administratif.

Selain haknya sebagai Anggota MPR, Setiap Anggota MPR juga berkewajiban untuk ;

- 1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- 2) melaksanakan UUD NRI 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- 3) memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mempertahankan

dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;

- 4) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 5) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- 6) menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat; dan
- 7) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

#### **b. Pelaksanaan Hak Anggota**

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai anggota MPR, maka setiap anggota MPR memiliki hak imunitas, hak protokoler, dan hak keuangan dan administratif.

Hak Imunitas merupakan hak yang melakat pada setiap Anggota MPR untuk tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR. Selain itu juga Anggota MPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang atau rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR. Namun hak imunitas yang dimiliki oleh setiap anggota MPR tidak berlaku apabila anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak Protokoler merupakan hak yang dimiliki oleh Pimpinan dan Anggota MPR dalam memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-cara kenegaraannya atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan hak protokoler ini nantinya akan diatur dalam peraturan peprundang-undangan.

Sedangkan Hak Keuangan dan Administratif merupakan hak yang dimiliki Pimpinan dan Anggota MPR untuk mendapatkan pendapatan, perumahan, kendaraan, dan fasilitas lain yang mendukung pekerjaan selaku wakil rakyat yang disusun oleh pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. **Fraksi dan Kelompok Anggota MPR**

Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang sudah memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Setiap anggota MPR yang merupakan 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. MPR wajib menyediakan sarana bagi kelancaran tugas daripada fraksi.

Kelompok anggota merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD yang dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah. Sama halnya dengan Fraksi, pengaturan internal tentang kelompok anggota sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota, dan MPR juga wajib menyediakan sarana bagi kelancaran tugas daripada kelompok anggota.

d. **Alat Kelengkapan**

Alat Kelengkapan MPR terdiri atas alat kelengkapan yang bersifat tetap dan alat kelengkapan yang bersifat sementara. Adapun Alat kelengkapan yang bersifat tetap terdiri dari; Pimpinan, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, dan Badan Pengkajian.

*Pertama*, mengenai **Pimpinan MPR**. Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap. Adapun bakal calon pimpinan MPR nantinya berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang disampaikan di dalam sidang paripurna MPR. Dalam pengajuan bakal calon Pimpinan MPR, setiap fraksi dan/atau kelompok anggota dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR. Pemilihan Pimpinan MPR akan dipilih dengan musyawarah untuk mufakat melalui rapat paripurna MPR. Musyawarah untuk mufakat dalam menentukan pimpinan MPR tidak tercapai, maka pimpinan MPR akan dipilih melalui pemungutan suara yang mana bagi setiap calon pimpinan MPR yang memperoleh suara terbanyak akan terpilih dan ditetapkan sebagai pimpinan MPR. Selama pimpinan MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali dalam menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR yang terdiri dari anggota MPR tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda. Nantinya, Pimpinan MPR yang terpilih melalui sidang paripurna MPR akan ditetapkan dengan keputusan MPR. Dalam Menjalankan **tugasnya**, Pimpinan

MPR bertugas;

- 1) memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 2) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 3) menjadi juru bicara MPR;
- 4) melaksanakan putusan MPR;
- 5) mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 6) mewakili MPR di pengadilan;
- 7) menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- 8) menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan; dan
- 9) menyampaikan laporan kinerja MPR dalam Sidang Tahunan.

Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya apabila yang bersangkutan telah meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Maksud dari pimpinan MPR yang diberhentikan adalah anggota pimpinan MPR yang telah diberhentikan sebagai anggota DPR dan anggota DPD atau juga karena Pimpinan MPR tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR. Apabila terdapat pimpinan MPR yang berhenti dari jabatannya, maka anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR akan menggantikan kedudukannya paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya. Nantinya penggantian pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggota.

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

kekuatan hukum tetap, pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.

*Kedua* tentang **Badan Pekerja**, Badan Pekerja MPR bertugas;

- 1) menyusun rancangan GBHN berdasarkan hasil kajian dari Badan Pengkajian dan Lembaga Pengkajian;
- 2) melihat kesesuaian rancangan RPJMN terhadap GBHN yang diusulkan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum;
- 3) mengundang pimpinan lembaga negara untuk membahas pelaksanaan GBHN dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 4) mengawasi pelaksanaan GBHN;
- 5) menyampaikan evaluasi pelaksanaan GBHN dalam Sidang Tahunan; dan
- 6) mengusulkan perubahan GBHN berdasarkan evaluasi pelaksanaan.

Pengawasan GBHN dilakukan dengan cara melakukan rapat dengar pendapat, kunjungan lapangan dan pemberian rekomendasi.

Badan Pekerja MPR terdiri atas 45 (empat puluh lima) orang anggota yang susunannya mempertimbangkan proporsionalitas Fraksi dan Kelompok Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh Fraksi dan Kelompok Anggota.

Pimpinan Badan Pekerja merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Pekerja terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Pekerja berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Dalam hal pemilihan Pimpinan Badan Pekerja berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Pekerja dilakukan dalam rapat Badan Pekerja yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Pekerja. Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Pekerja ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan sidang paripurna.

*Ketiga* mengenai **Badan Sosialisasi**. Badan sosialisasi bertugas:

- 1) memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS;
- 2) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhineka Tunggal Ika;

- 3) menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
- 4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam rapat gabungan.

Badan Sosialisasi terdiri dari 45 (empat puluh lima) orang dengan mempertimbangkan proporsionalitas Fraksi dan Kelompok Anggota MPR. Anggota dari badan sosialisasi diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pimpinan Badan Sosialisasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Sosialisasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Dalam hal pemilihan Pimpinan Badan Sosialisasi berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Sosialisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Badan Sosialisasi yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Sosialisasi. Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Badan Sosialisasi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada keputusan sidang paripurna. Rincian tugas dan struktur Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada keputusan sidang paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan mekanisme kerja Badan Sosialisasi diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

*Keempat* mengenai **Badan Pengkajian**. Badan Pengkajian bertugas;

- 1) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- 2) menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pembuatan rancangan GBHN;
- 3) merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat;
- 4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam sidang paripurna; dan
- 5) melakukan pengkajian terhadap Salinan permohonan pengujian undang-undang.

Badan Pengkajian terdiri dari 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari anggota MPR. Anggota disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok Anggota. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan mekanisme kerja Badan Pengkajian diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Badan yang bersifat sementara terdiri dari Panitia Ad Hoc MPR. Panitia *ad hoc* merupakan alat kelengkapan MPR yang dibentuk dalam sidang paripurna untuk melaksanakan tugas tertentu yang diperlukan. Panitia *ad hoc* MPR bertugas mempersiapkan bahan sidang MPR dan menyusun rancangan putusan MPR. Panitia *ad hoc* MPR melaporkan pelaksanaan tugas dalam sidang paripurna MPR. Panitia *ad hoc* MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.

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 proporsionalitas dari setiap Fraksi dan Kelompok Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh Fraksi dan Kelompok Anggota MPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan tugas panitia *ad hoc* MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

#### e. Alat Pendukung

Alat Pendukung terdiri dari Sekretariat Jendral, Lembaga Pengkajian, dan Tenaga Ahli.

Sekretariat jendral merupakan aparatur pemerintah yang berbentuk kesekretariatan untuk menyelenggarakan dukungan teknis dan administratif MPR yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jendral yang berada di bawah MPR dan bertanggung jawab kepada Pimpinan MPR. Dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari, Sekretaris Jendral MPR dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jendral MPR. Sekretariat jendral MPR bertugas;

- 1) memenuhi segala keperluan/kegiatan majelis, alat kelengkapan majelis, dan fraksi/kelompok anggota MPR;
- 2) membantu Pimpinan, Badan Pekerja/Komisi/Panitia *ad hoc* Majelis menyempurnakan redaksi Rancangan-rancangan Putusan Badan Pekerja/Komisi/Panitia *ad hoc* Majelis;
- 3) membantu Pimpinan Majelis menyempurnakan redaksional/teknis yuridis dari Rancangan- rancangan Ketetapan/Keputusan Majelis
- 4) membantu Pimpinan Majelis menyiapkan rancangan anggaran belanja

Majelis untuk Sidang Umum/Istimewa;

- 5) menyelenggarakan pelayanan kegiatan pengumpulan aspirasi masyarakat, perundang-undangan dan pertimbangan hukum, persidangan dan kesekretariatan fraksi/kelompok anggota;
- 6) menyelenggarakan kegiatan hubungan masyarakat, keprotokolan, publikasi, perpustakaan dan dokumentasi;
- 7) menyelenggarakan administrasi keanggotaan majelis, administrasi kepegawaian, keuangan dan ketatausahaan;
- 8) menyiapkan perencanaan dan pengendalian kerumahtanggaan dan kesekretariatan Majelis;
- 9) menyediakan perlengkapan, angkutan, perjalanan, pemeliharaan serta pelayanan kesehatan;
- 10) menyelenggarakan kegiatan pengkajian mengenai kemajelisan
- 11) menyelenggarakan kegiatan pengkajian mengenai kemajelisan; dan
- 12) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh pimpinan Majelis.

*Kedua* mengenai Lembaga Pengkajian. Lembaga Pengkajian ialah lembaga yang dibentuk oleh MPR sebagai laboratorium konstitusi yang bertugas;

- 1) memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan;
- 2) mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara; dan
- 4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Lembaga Pengkajian terdiri dari paling banyak 60 (enam puluh) orang yang diusulkan oleh setiap Fraksdi dan Kelompok Anggota yang berasal dari:

- 1) Anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan; dan



## 2) Pakar ketatanegaraan

Pimpinan Lembaga Pengkajian merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Lembaga Pengkajian berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Dalam hal pemilihan Pimpinan Lembaga Pengkajian berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Penetapan Pimpinan Lembaga Pengkajian dilakukan dalam rapat Lembaga Pengkajian yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Lembaga Pengkajian. Pimpinan Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan keputusan Pimpinan MPR. Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Lembaga Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Rincian tugas dan struktur Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

**Ketiga**, mengenai Tenaga Ahli. Tenaga Ahli merupakan orang yang memiliki kualifikasi keahlian tertentu sesuai dengan kebutuhan MPR. Tenaga Ahli bertugas:

- 1) mendampingi Anggota dalam rapat paripurna atau rapat pengambilan keputusan lain, kecuali jika rapat dinyatakan tertutup;
- 2) memberikan bantuan keahlian dalam menyusun telaah dan analisis yang berkaitan dengan fungsi MPR;
- 3) menyiapkan bahan dan mendampingi Anggota melaksanakan kerja lapangan;
- 4) menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Anggota;
- 5) mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja MPR;
- 6) memberikan masukan kepada anggota MPR; dan
- 7) melaporlan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Anggota secara berkala.

Tenaga Ahli dapat berada di Fraksi, Kelompok Anggota dan Alat Kelengkapan MPR, baik tetap atau sementara.

**f. Persidangan dan Rapat**

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara. Sidang yang diselenggarakan oleh MPR, adalah sidang yang diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagai lembaga negara. Rancangan acara sidang disampaikan oleh Pimpinan MPR kepada Sidang Paripurna MPR untuk disahkan. Adapun jenis-jenis rapat MPR terdiri atas; Sidang Paripurna MPR; Sidang Tahunan; rapat gabungan; rapat pimpinan MPR; rapat konsultasi dan kordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya, rapat panitia *ad hoc*, rapat badan-badan MPR, rapat badan lain, dan rapat fraksi dan/atau kelompok anggota.

**g. Pengambilan Keputusan**

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara yang diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR.

- 1) Pengambilan keputusan pada agenda sidang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baru dapat dilakukan apabila telah 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.
- 2) Pengambilan keputusan pada agenda sidang memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, baru dapat dilakukan apabila telah 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. Sedangkan untuk Agenda sidang
- 3) Pengambilan keputusan pada agenda sidang diluar sidang yang sudah ditentukan diatas, baru dapat dilakukan apabila telah 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.

Setiap persidangan yang dilakukan oleh MPR selalu diupayakan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun apabila cara pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat tidak tercapai, maka keputusan diambil melalui pemungutan suara. Selanjutnya jika pengambilan keputusan melalui pemungutan suara tetap tidak tercapai juga, maka dilakukan pemungutan suara ulang. Tetapi apabila pemungutan suara ulang juga tetap tidak terpenuhi, maka langkah terakhir adalah dengan melakukan penangguhan pengambilan keputusan sampai sidang berikutnya atau usul yang bersangkutan ditolak.

## h. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses perancangan GBHN, amandemen undang-undang dasar dan peninjauan terhadap Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku dalam peraturan perundang-undangan. Anggota MPR wajib memperhatikan dan merespon setiap partisipasi masyarakat. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui; apa dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi, dan/atau surat menyurat sesuai dengan perkembangan teknologi

Maksud masyarakat disini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi perancangan GBHN, amandemen undang-undang dasar dan peninjauan terhadap Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang dinyatakan masih berlaku dalam peraturan perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap hasil rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi akan diberitahukan di *website www.mpr.go.id*. Untuk memberi tanggapan terhadap masukan masyarakat melalui *email* humas MPR, maka setiap *email* yang masuk akan di beritahukan mengenai diterima atau tidaknya masukan tersebut. Tanggapan terhadap masukan masyarakat harus diberitahukan alasan penolakannya dan alasan penerimaannya.

## C. Ketentuan Peralihan

Adanya pengaturan MPR tersendiri terlepas dari UU MD3 yang akan diatur dalam undang-undang memerlukan penyesuaian terhadap pengaturan MPR yang telah ada sebelumnya. Untuk keperluan peralihan, yang selanjutnya diatur dalam bab Ketentuan Peralihan, perlu diatur beberapa hal sebagai berikut:

1. Ketentuan mengenai pelaporan pelaksanaan GBHN dalam Sidang Tahunan baru berlaku setelah adanya GBHN.
2. Sebelum GBHN ditetapkan pelaporan Sidang Tahunan merupakan pelaporan pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
3. Badan-badan lain yang telah ada dan bersifat *ad hoc* tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan tugasnya berakhir atau untuk menyesuaikan dengan undang-undang ini.

#### **D. Penutup**

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, ketentuan Pasal 2 sampai dengan pasal 66 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, ketentuan mengenai sistem perencanaan pembangunan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional harus disesuaikan paling lama 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR harus disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini paling lama 6 (enam) bulan setelah undang-undang ini diundangkan Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.



# BAB VI

## PENUTUP

### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal :

- a. Undang-Undang MD3 tidak cukup mengakomodir pengaturan mengenai kelembagaan MPR secara kongkrit mengenai penjabaran tugas dan wewenangnya sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945
- b. Terjadinya ketidaksesuaian pengaturan antara UU MD3 dengan Tata Tertib MPR yang dapat dilihat pada beberapa pengaturan yang dimuat di dalam Tata Tertib MPR yang tidak diatur dalam UU MD3. Padahal pengaturan yang dimuat didalam Tata Tertib MPR dan tidak diatur dalam UU MD3 memuat hal-hal yang dapat menunjang MPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Eksistensi Tata Tertib MPR yang hanya mengikat kedalam lembaga MPR dan tidak mengikat dengan lembaga negara lain membuat MPR tidak dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal.
- c. Amandemen UUD NRI 1945 (1999-2002) yang mereduksi kewenangan dan kedudukan MPR semakin membuat keberadaan MPR semakin tidak jelas dan mejadikanya sebagai lembaga negara antara ada dan tiada. Padahal MPR dibentuk sebagai lembaga negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, seharusnya MPR diberikan beberapa wewenang untuk dapat menunjang hakekat MPR sebagai lembaga negara represntasi kedaulatan rakyat demi terwujudnya demokrasi perwakilan yang memberikan manfaat dari,oleh, dan untuk rakyat.
- d. Untuk dapat mengoptimalkan MPR sebagai lembaga negara, maka diperlukan reformulasi wewenang dan tugas MPR yang sekiranya akan disusun dan diatur di dalam undang-undang MPR, beberapa diantaranya adalah;
  1. MPR berwenang membuat GBHN dalam sebuah Ketetapan yang bersifat mengatur, mengingat GBHN dibentuk sebagai haluan negara
  2. MPR berwenang membuat sebuah Ketetapan ketika melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden
  3. MPR bertugas memberikan keterangan melalui penafsiran sesuai hakikat dan isi UUD dalam hal *judicial review* di MK
  4. MPR bertugas melaksanakan sidang tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya.

5. MPR bertugas Peninjauan Dan Penegasan Mengenai Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR yang Masih Dinyatakan Berlaku
- e. Diperlukan adanya Undang-Undang MPR tersendiri mengenai kelembagaan MPR terkhusus tugas dan wewenangnya dengan sistematis dan terpadu.
- f. Terkait penambahan tugas dan wewenang MPR, maka akan dibentuk pula alat kelengkapan MPR lain untuk menunjang produktivitas MPR sebagai lembaga negara.

## **B. Rekomendasi**

Dalam rangka memberikan penjabaran dan konkritisasi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, pembentukan Undang-undang tentang MPR secara tersendiri disarankan untuk segera dibentuk guna menciptakan kepastian hukum, pembangunan indonesia yang berkelanjutan, dan penyelenggaraan pemerintahan yang optimal.

# DAFTAR PUSTAKA

## BUKU

- Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media.
- Adnan Buyung Nasution, 2010, *Demokrasi Konstitusional : Pikiran & Gagasan*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Andi, Ferdian.2016, “Menimbang Kewenangan MPR Sebagai Penafsir UUD Terhadap Pengujian UU Di Mahkamah Konstitusi”, dalam Reaktualisasi Kewenangan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Bandung: Unpad Press.
- Arend Lijphart, 2012, *Patterns Of Democracy: Government Forms And Performance In Thirty-Six Countries (2nd Ed)*, United States Of America: Yale University Press.
- Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Bagir Manan,1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico.
- \_\_\_\_\_ 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.
- \_\_\_\_\_ 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.
- \_\_\_\_\_ 2004, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Or-Press.
- \_\_\_\_\_ 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_ 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung:Alumni, 1997, hlm. 146.
- C.S.T.Kansil Dan Christine Kansil, 2002. *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal*. Jakarta:Pustaka Sinar Harapan.
- Dahlan Thaib, et.al, 1994, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Falaakh, Mommad Fajrul.2014, “*Pertumbuhan Dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR Dan Mahkamah Konstitusi*”, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ferguson, James. 1990, “*The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization, And Bureaucratic Power In Lesotho*”, Cambridge And New York: Cambridge University Press.



- Firdaus, 1985, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya.
- Gadjong, Agusssalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Penerbit Ghalia.
- Genovese, Michael. 2010, *Encyclopedia of The American Presidency*, Revised Edition, New York: Fact on File.
- Hadjon, Philipus M. 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Hasibuan Malayu, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Hector S. De Leon, 2002, *philippine constitution*, New York: Rex Book Store.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_ 1996, *Pengumpulan Peran Parlemen Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press
- \_\_\_\_\_ 2005, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_ 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_ 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- \_\_\_\_\_ 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Revormasi*, Jakarta: PT.
- \_\_\_\_\_ 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_ 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- \_\_\_\_\_ 2016, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas.
- Kelsen, Hans. 2009, *General Theory Of Law And State*, Translated By Anders Wedberg, Massachusetts, USA: , Harvard University Printing Office Cambridge.
- Linz, Juan J. 2001, *Defining And Crafting Democratic Transition, Constitution And Consolidation*, dalam *Crafting Indonesian Democracy*, Editor R. William Liddle, Bandung: Mizan.
- Laidin Girsang, 1979, *Indonesia Sejak Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Laita.

- Maria Farida Indrati, 2007, *Peraturan Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius,
- \_\_\_\_\_ 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Mahendra Kurniawan, et. al, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA PartisipatifCet. Ke 1*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Max Boboy, 1994, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah Dan Tatanegara*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Mei Susanto, 2013, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Michael Genovese, 2010, *Encyclopedia Of The American Presidency*, Revised Edi On, New York: Fact On File,
- \_\_\_\_\_ 2006, *The Presidency And The Challenge Of Democracy*, New York: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ 2010, *Encyclopedia Of The American Presidency*, Revised Edi On, New York: Fact On File
- Miriam Budiarmo, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Mizan.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 49.
- Moekijzat, 1994, *Manajemen Sumber Daya Manusia:Manajemen Kepegawaian*, Bandung: Mandar Maju.
- Nazriyah, Riri. 2007, “*MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*”, Yogyakarta: FH UII Press,
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.
- \_\_\_\_\_ 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_ 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Perubahan Ulang*, Jakarta: Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_ 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo.
- Prajudi Atmosudirdjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Purnadi Purbacaraka, 1982, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sagar, Arun, 2009, *Notes Towards A Theory Of Implied Powers In Indian Constitution*, India: Manupatra.

- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_ 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_ dan Zainal Arifin Mochtar, 2007, *Konsep Ideal Bikameral yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintaban Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamenteri Reform Ininitaves And DPD Empowerment (PRIDE), Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD Bekerja Sama Dengan UNDP.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- \_\_\_\_\_ 2009, *Hukum Progresif:Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Strong, C.F. 1975, *Modern Political Constitution: An Introduction To The Comperative Study On Their History And Existing Form*, London: Sidwick & Jackson Limited.
- SriSoemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: CVRemadja Karya.
- \_\_\_\_\_ 1971, *Pengantar Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung:Alumni.
- \_\_\_\_\_ 1976, *Sistem-Sistem Pemerintaban Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Tarsito.
- \_\_\_\_\_ 1979, *Prosedur Dan Sistem Perubaban Konstitusi*, Bandung:Alumni.
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Soerjono Soekanto, 2003, *Pengantar Penulisan Hukum*, Jakarta: UII Press.
- Sunaryati Hartono, 2006, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abar Ke-20*, Bandung: Alumni
- Sudikno Mertokusumo, 1995, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta:Liberty.
- Ricardo S. Lazo, 2006, *Philippines Governance And The 1987 Constitution*, Phlippiines: Rex.
- Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*, FH UII Press: Yogyakarta.
- Yudi Latif.2016, *Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

## DOKUMEN LAIN

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pascasarjana, Jakarta, 1990, hlm. 194.
- Ah. Mujib Rohmat, “*Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi*”, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016, Hlm. 12.
- Bilal Dewansyah, *Menempatkan GBHN Dalam Setting Presidensial Indonesia: Alternatif Dan Konsekuensinya*, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 250.
- Bagir Manan, “*Menghidupkan Kembali GBHN*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 05-06.
- \_\_\_\_\_ Sebagaimana Dikutip Lailani Sungkar, “*MPR Sebagai Penafsir Konstitusi: Kewenangan yang Tertukar*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 87
- \_\_\_\_\_ *Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*”, 2016, hlm.1-2., dalam Susi Dwi Harijanti, “*Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 282.
- Denny Indrayana, “*DPD, Antara Ada Dan Tiada, Dalam, Dalam Menapak Tahun Pertama*” Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Instiawati Ayus Anggota DPD-RI, Riau: The Perefheal Institute, hlm. 15.
- Dede Mariana, “*Relevansi Pmeberlakuan Kembali Garis Esar Haluan Negara*”, Tulisan dalam Workshop Ketatanegaraan Kerja Sama MPR RI Dengan Fakultas Hukum Unpad Di Hotel Papandayan Bandung, 28 Mei 2016, hlm. 192.
- Dian Agung Wicaksono, “*Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia*”, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, hlm. 171.
- Firman Manan, “*Urgensi Pengembalian Kewenangan Pembuatan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 45. Hernadi Affandi, “*Prospek Kewenangan Mpr Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan Mpr Yang Bersifat Mengatur*”, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama

- MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 154.
- Hajriyanto Y. Thohari, "*Eksistensi Ketetapan Mpr Pasca Uu No. 12 Tahun 2011*", Makalah Dipresentasikan Pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, Tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, hlm. 3-4.
- Imam Sukbhan, "*GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*", Jurnal Aspirasi Vol 5, 2014, hlm. 135.
- Iza Rumesten R.S, "*Strategi Hukum Dan Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Di Sumatera Selatan*", Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Vol.20 No. 4 (Oktober 2013), Hlm 618. Bandingkan Dengan Tomy M Saragih, "*Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*", *Jurnalsasi*, Vol. 17 No. 3 (2011), Hlm 11
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. VII
- Kore, Jefri. *Makalah Seminar: Konsep Lembaga Negara Dan Sidang Tahunan MPR RI (Akuntabilitas Dan Transparansi Publik Kinerja Lembaga Negara)*, 2015, hlm.5.
- Maria Farida, "*Tinjauan Terhadap Materi Dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz: Hasil Penelitian Terhadap Ketetapan MPRS/MPR*" Sejak Tahun 1960 S/D 2002, Jurnal Hukum Internasional Vol 2 Nomor 4 Juli 2005, hlm. 785
- Muhammad Syaifudin, *Et.Al*, "*Demokratisasi Peraturan Daerah: Pengembangan Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis Di Bidang Ekonomi Di Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan*", Artikel Dalam *Jurnalmmh*, Jilid 39, No. 2 (2010), Hlm 113
- Marojahan JS Panjaitan, *Lembaga yang Berwenang Menetapkan GBHN*, dalam Workshop Ketatanegaraan Kerja Sama MPR RI dengan fakultas Hukum Unpad di Hotel Papandayan Bandung, 28 Mei 2016, hlm. 278.
- Mudiyati Rahmatunnis, "*Menyoal Keberadaan Utusan Golongan Dalam MPR*", Makalah Dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 18
- Mei Susanto, *Implikasi Hukum Pelanggaran GBHN Oleh Presiden Dan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya*, Makalah Dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 287
- Muhammad Siddiq, "*Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa*," Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum Vol. 48, No. 1, Juni 2014, hlm 270.

- Saafroedin, *et. al*, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, hlm. 74.
- Sanggup Leonard Agustian, “*Majelis Perwakilan Rakyat Dan Kewenangannya; Ada Apa Sebenarnya?*”, Makalah dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm.43.
- Saifudin, “*Hubungan Antara Materi Muatan Penjelasan Dan Materi Muatan Batang Tubuh UUD 1945 Studi Tentang Sistem Pemerintahan Negara*”, Jurnal Hukum No. 5 Vol3 1996, hlm 48.
- Sigit Riyanto, “*Re-Interpretasi Kedaulatan Negara Dalam Hukum Internasional*” disampaikan Pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 26 Juni 2014, hlm. 5.
- Sri Wahyuni Tanszil, *Urgensi Sidang Tabunan MPR-RI*, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 165.
- Saldi Isra, “*Model Pengkamaran: Catatan Untuk DPD Indonesia*”, Media Hukum, Vol. 14 No. 2 Desember 2007, hlm. 123.
- Stepanus Henryk, “*Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 2, No. 1, Samarinda: Universitas Mulawarman, 2013, hlm. 616.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, Hlm. 201-202.
- Robert J. Reinstein, “*The Limits Of Executive Power*”, American University Law Review, Vol. 59, No. 2, December 2009, hlm. 310.
- Ryando Tuwaidan, “*Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Lex Administratum, Vol.1/No.1/ Jan-Mrt/2013, Hlm. 166
- Rnazriyah, “*Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945*”, Jurnal Hukum. NO. 28 VOL. 12 JANUARI2005:26 - 45, hlm. 43.
- Widayati, “*Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi*”, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1 Januari - April 2016, hlm 128
- Yusdiyanto, “*Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila dalam Sistem Demokrasi di Indonesia*”, Jurnal Fiat Justisia Vol 10, Universitas Bandar Lampung, 2016. hlm. 265-266.

*'Trump Inauguration : President Vows To End 'American Carnage'*, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38688507>, diakses pada 22 Juni 2018.

22Legal Era.id, "Akademisi: GBHN Lebih Tepat dalam Berupa Ketetapan MPR", <https://legaleraindonesia.com/akademisi-gbhn-lebih-tepat-berupa-ketetapan-mpr/>, diakses pada tanggal 2 Mei 2018

Analisis dan Evaluasi Hukum Struktur Ketatanegaraan, dalam [https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur\\_ketatanegaraan\\_pasca\\_perubahan.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_perubahan.pdf), diakses pada 25 Juni 2018.

Van/Lrn, "**Pro Kontra Keberadaan MPR**", <https://News.Detik.Com/Berita/1158457/Pro-Kontra-Keberadaan-Mpr>, Diakses Pada 20 Juni 2018.

Gervin Nathaniel Purba, "MPR Dinilai Perlu Punya UU Sendiri" <http://News.Metrotvnews.Com/Politik/4ba77ark-Mpr-Dinilai-Perlu-Punya-Uu-Sendiri>, Diakses Pada 20 Juni 2018

<https://Nasional.Tempo.Co/Read/758168/Haluan-Negara-Jadi-Petunjuk-Arah-Pembangunan>, Diakses Pada 20 Juni 2018

<http://Www.Mahkamahkonstitusi.Go.Id/Index.Php?Page=Web.Berita&Id=12016#.Wzjquczbui>, Diakses Pada 26 Juni 2018

[https://Bppk.Kemenkeu.Go.Id/Images/File/Magelang/Pengumuman/Organ\\_Negara.Pdf](https://Bppk.Kemenkeu.Go.Id/Images/File/Magelang/Pengumuman/Organ_Negara.Pdf) Diakses Pada 26 Juni 2018

<https://Www.Encyclopedia.com/Politics/.../Exclusive-Powers>, diakses Pada 19 Juni 2018.

<https://Study.Com/Academy/Lesson/Enumerated-Powers-Definition-Examples.Html>, diakses pada 19 Juni 2018

<http://Www.Barren.K12.Ky.Us/Userfiles/1796/Classes/10043/Ch04.Pdf>, diakses pada 19 Juni 2018.

<https://Definitions.Uslegal.Com/R/Resulting-Power/>, diakses Pada 19 Juni 2018.

<http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20-%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29padatanggal> 26 Mei 2018.

<https://Nasional.Sindonews.Com/Read/1030328/18/Sidang-Tahunan-Mpr-2015-1438915322/13>, diakses pada 23 Juni 2018.

<http://www.rmol.co/read/2015/07/29/211577/sidang-tahunan-mpr-ajang-penilaian-terhadap-lembaga-negara-> Diakses Pada 26 Juni 2018 Pukul 01.44 WIB

<http://daririau.com/read-9015331-2015-08-13-sidang-tahunan-mpr-ri-2015.html>, diakses Pada 26 Juni 2018.

<http://www.tribunnews.com/regional/2012/05/05/dana-program-empat-pilar-mpr-ri-rp-450-miliar>

<http://mpr.go.id/posts/fgd-ump-bahas-kemungkinan-mpr-miliki-uu-tersendiri>, diakses pada 19 Juni 2018.

<http://www.wawasan.co/home/detail/1475/agar-kinerja-tak-membles-mpr-perlu-punya-uu>  
Diakses Pada 20 Juni 2018.

<http://www.rmol.co/read/2016/03/04/238164/sigit-sosiantomo:-haluan-negara-perlu-dihadirkan-lagi->, diakses pada 26 Juni 2018.

<http://mpr.go.id/posts/fgd-ump-bahas-kemungkinan-mpr-miliki-uu-tersendiri>, diakses pada 26 Juni 2018.

<https://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/05/24/21201601/Ketua.Mpr.Ketetapan.Soal.Pelarangan.Komunisme.Tak.Bisa.Dicabut>, pada 25 Mei 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2016/05/10/20442411/tap.mprs.nomor.25.tahun.1966.belum.dicabut.pemerintah.larang.semua.hal.berbau.komunis>, pada 13 Juni 2018.

<https://www.liputan6.com/global/read/2833010/7-fakta-sejarah-pelantikan-presiden-amerika-serikat>, diakses pada 20 Juni 2018.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14883/status-tap-mpr-tentang-hm-soeharto-pasca-amandemen-uud->, diakses pada 22 Juni 2018

<http://www.dictionary.com/e/politics/implied-powers>, diakses pada 19 juni 2018.

<https://Www.Bahasakita.com/Musyawaharah-Mufakat/>, diakses pada 6 Juni 2018.

<https://kamushukum.web.id/arti-kata/asaskekeluargaan/>, diakses Pada 7 Juni 2018

<https://store.tempo.co/foto/detail/p1507200206827/pelantikan-megawati-soekarnoputri-sebagai-presiden-ri#.wy58ptcxiu>, Diakses Pada 24 Juni 2018

<https://news.detik.com/berita/d-3875591/jokowi-lantik-17-dubes-baru-foke-diganti-arif-havas>, diakses pada 24 Juni 2018.

<https://blog.udemy.com/implied-powers-of-congress/>, diakses pad 19 juni 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2016/05/25/17001251/jokowi.tanda.tangani.perppu.yang.atur.hukuman.kebiri>, diakses pada 25 Juni 2018

<https://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/>, diakses Pada 22 Juni 2018.



- <https://news.okezone.com/read/2008/01/17/1/76044/tap-mpr-soeharto-tak-dicabut> diakses pada 22 Juni 2018.
- <http://mpr.go.id/posts/fgd-ump-bahas-kemungkinan-mpr-miliki-uu-tersendiri>, diakses pada 26 Juni 2018.
- <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/05/24/21201601/Ketua.Mpr.Ketetapan.Soal.Pelarangan.Komunisme.Tak.Bisa.Dicabut>, pada 25 Mei 2018.
- <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/10/20442411/tap.mprs.nomor.25.tahun.1966.belum.dicabut.pemerintah.larang.semua.hal.berbau.komunis>, pada 13 Juni 2018.
- Kusno, “*Bung Hatta Dan Konsep Demokrasi Asli Indonesia*” dalam [Http://www.Berdikarionline.Com/Bung-Hatta-Dankonsep-Demokrasi-Asli-Indonesia/#Izz4ffd4xbv](http://www.Berdikarionline.Com/Bung-Hatta-Dankonsep-Demokrasi-Asli-Indonesia/#Izz4ffd4xbv) .sebagaimana dikutip Susi Dwi Harjanti, *Interaksi Konstitusi Dan Politik*, 2016, Bandung: Unpad Press, hlm. 83
- Damang, “*Teori Pengawasan*”, dalam [Http://www.Negarahukum.Com/Hukum/Teori-Pengawasan.Html](http://www.Negarahukum.Com/Hukum/Teori-Pengawasan.Html), diakses Pada 27 Mei 2018.
- Ihsanuddin, “*Anggaran Tak Dipotong, Hadiah Atau Upaya Membungkam MPR, DPR, Dan DPD?*”, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2016/09/07/08304731/anggaran.tak.dipotong.hadiah.atau.upaya.membungkam.mpr.dpr.dan.dpd>, diakses pada 28 Juni 2018.
- Hari Ariyanti, *Jumlah Pimpinan Bertambah, MPR Minta Kenaikan Anggaran Rp 350 Miliar*, Dalam <https://www.merdeka.com/politik/jumlah-pimpinan-bertambah-mpr-minta-kenaikan-anggaran-rp-350-miliar.html> ,diakses pada 28 Juni 2018.
- Chandra Gian Asmara, “*DPR dan MPR dapat Kucuran THR Ini Rinciannya*”, diakses melalui <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180531163245-4-17387/dpr-mpr-dapat-kucuran-thr-inirinciannya> pada 28 Juni 2018.
- Bilal Ramadhan, “*Ini Alasan Pemerintah Batalan Pembangunan Jembatan Selat Sunda*”, dalam <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/14/11/05/nek7ky-ini-alasan-pemerintah-batalan-pembangunan-jembatan-selat-sunda>, diakses pada 26 Juni 2018.
- Muhammad Iqbal, “*Tiga Alasan Hidupkan Kembali GBHN Versi Pemerintah*”, [Http://Politik.Rmol.Co/Read/2016/11/08/267515/Tiga-Alasan-Hidupkan-Kembali-GBHN-Versi-Pemerintah-](http://Politik.Rmol.Co/Read/2016/11/08/267515/Tiga-Alasan-Hidupkan-Kembali-GBHN-Versi-Pemerintah-) , diakses pada 23 Juni 2018.
- Rahayu Prasetya Ningsih, “*Menakar Kekuasaan Presiden dalam Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945*”, dalam <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/13971/7037>, diakses pada 28 Juni 2018.

- Humas Setkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/>, diakses pada 29 April 2018.
- humas setkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-tahun-2016/>, diakses pada 29 April 2018.
- humassetkab, <http://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-pada-sidang-tahunan-mpr-ri-16-agustus-2017-di-gedung-mpr-ri-jakarta/>, diakses pada 29 April 2018
- Ikhwanul Khabibi, “*Draf RUU Oleh DPR Bertentangan Dengan TAP MPR Pendirian KPK*”, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/3039008/draf-ruu-oleh-dpr-bertentangan-dengan-tap-mpr-pendirian-kpk>, pada 20 Juni 2018.
- Kiswondari, “Fraksi MPR Usul Jadi Lembaga Tafsir UU”, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/937444/149/fraksi-mpr-usul-jadi-lembaga-tafsir-uu-1418623347>, diakses pada 29 Juni 2018
- Bisariyadi, et. al., *Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD*, P4TIK, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2016, dalam [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian\\_edit\\_26\\_laporan%20peneliti%20bisar-ilovepdf-compressed.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian_edit_26_laporan%20peneliti%20bisar-ilovepdf-compressed.pdf), diakses pada 26 Mei 2018
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, “*Kemungkinan Perubaban Kelima UUD 1945*”, dalam [www.jimly.com/](http://www.jimly.com/), diakses pada 29 Mei 2018.
- Reja Irfa Widodo, Gelar Pahlawan Untuk Soeharto Melawan Akal Sehat, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/05/20/o7h7zt354-setara-gelar-pahlawan-untuk-soeharto-melawan-akal-sehat>, diakses pada 23 Juni 2018.
- Fabian Januarius Kuwado, Kontras: Pembubaran Diskusi Di LBH Adalah Watak Rezim Antidemokrasi, <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/09/16/21491571/kontras-pembubaran-diskusi-di-lbh-adalah-watak-rezim-antidemokrasi>, diakses pada 28 Juni 2018.
- Adhi Wicaksono, “*Polri Pembubaran Paksa Diskusi Akademis Tak Dibenarkan*”, diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160511173357-20-130026/polri-pembubaran-paksa-diskusi-akademis-tak-dibenarkan> Pada 25 Juni 2018
- Ambaranie Nadia Kemala Movanita, “Ketua MPR: Ketetapan Soal Pelarangan Komunisme Tak Bisa Dicabut”, diakses melalui
- Fabian Januarius Kuwado, “*TAP MPRS Nomor 25 Tahun 1966 Belum Dicabut, Pemerintah Larang Semua Hal Berbau Komunis*”, diakses melalui

Ratno, “*Status TAP MPR Tentang Hm Soebarto Pasca Amandemen UUD*”, diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14883/status-tap-mpr-tentang-hm-soeharto-pasca-amandemen-uud-> Pada 23 Juni 2018.

Bratakusumah, Deddy Supriady. “*Implikasi Perubahan Uud 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*”, diakses dalam [https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../deddy\\_20091015095713\\_2295\\_0.doc](https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../deddy_20091015095713_2295_0.doc), pada 28 Juni 2018.

Yudi Latif, *Pancasila Sebagai Norma Dasar Negara : Implikasinya terhadap Perumusan Konstitusi*, diakses melalui [https://www.bphn.go.id/data/documents/yudi\\_latif\\_pancasila\\_sebagai\\_norma\\_dasar\\_negara.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/yudi_latif_pancasila_sebagai_norma_dasar_negara.pdf), pada 14 Juni 2018.

## DOKUMEN HUKUM

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum dan sesudah perubahan)

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, (Buku III Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1), Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Hlm. 460

TAP MPR No. III/MPR/2001 Tentang Penetapan Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden, Juga TAP MPRS NO. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Presiden Soekarno

TAP MPR No I Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Tahun 2002

Keputusan MPR No.7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Article II Section 1 US Constitution



**BADAN PENGKAJIAN MPR**

Tahun 2018

