



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

Constitutional Drafting MPR
Tahun 2018

**BADAN PENKAJIAN
MPR RI**

Universitas Pelita Harapan



**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 Pelita Harapan dan Biro Pengkajian Setjen MPR

SERTIFIKASI BUKU

xxii, 626 hal, 17,5 x 24,5 cm, 3 cm

ISBN

978-602-5676-24-6

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 kehadiran 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 warrabmatullahi wabarakatub,

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 kebhinneka-an.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai “Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila Dan Kedaulatan Rakyat”. Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan apresiasi dan penghargaan kepada peserta kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018, yaitu Universitas Bengkulu, Universitas Kristen Parahyangan, Universitas Jambi, Universitas Hasanuddin, Universitas

Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Mataram, Universitas Sebelas Maret, Universitas Pelita Harapan, Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia (Tima A), Universitas Indonesia (Tim B), Universitas Islam Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, dan Universitas Pendidikan Ganesha.

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

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

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

Sekretaris Jenderal MPR,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH.,MH



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

*Bismillahirrahmanirrahim,
Assalamualaikum warrabmatullahi wabarakatub,*

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

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

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

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

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

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

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

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

anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

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

Dampak dijadikan satu paket dengan lembaga lain, maka pengaturan terhadap lembaga MPR menjadi terbatas, salah satunya pembentukan kelembagaan alat pendukungnya terutama pada badan keahlian seperti Badan Pengkajian Ketatanegaraan, dan lainnya. Tentunya, strategi yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi MPR secara kelembagaan dalam hal melaksanakan kewenangan dan tugas-tugas MPR menjadi terbatas.

Atas dasar itu, berkembang pemikiran tentang perlunya undang-undang tersendiri mengenai kelembagaan MPR, sebagaimana amanat konstitusi serta guna mengoptimalkan pengaturan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas MPR dalam menjalankan misinya sebagai lembaga yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

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

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

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

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Agustus 2018

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI
Ketua,

ttd

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

Wakil Ketua,

ttd

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

Ir. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI.....	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN.....	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xix
DAFTAR BAGAN.....	xx
DAFTAR GAMBAR	xxi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	20
1.3. Tujuan dan Kegunaan	20
1.4. Metode.....	21
1.4.1. Metode Perubahan	21
1.4.2. Metode Penelitian	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	29
2.1. Kajian Teoretis.....	29
2.1.1. Negara	29
2.1.2. Negara Hukum.....	33
2.1.3. Haluan Negara	38
2.1.4. <i>Welfare State</i>	39
2.1.5. Konstitusi	43
2.1.5.1. Definisi	43
2.1.5.2. Sejarah Pertumbuhan Konstitusi	48
2.1.5.3. Materi Muatan Konstitusi.....	50
2.1.5.4. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi	52
2.1.5.5. Klasifikasi Konstitusi	58
2.1.5.6. Penafsiran Konstitusi.....	61
2.1.5.6.1. Tinjauan Umum tentang Penafsiran	61
2.1.5.6.2. Tinjauan Umum tentang Penafsiran Hukum.....	61
2.1.5.6.3. Tinjauan Umum tentang Penafsiran Konstitusi.....	72
2.1.6. Perubahan Konstitusi	78
2.1.7. Teori Kedaulatan	80
2.1.7.1. Kedaulatan Tuhan	81
2.1.7.2. Kedaulatan Negara.....	83
2.1.7.3. Kedaulatan Hukum	85

2.1.7.4. Kedaulatan Rakyat.....	86
2.1.8. Teori Organ	88
2.1.8.1. Tinjauan Umum tentang Organ Negara.....	88
2.1.8.2. Wewenang	90
2.1.9. <i>Trias Politica</i>	92
2.1.10. Sistem Pemerintahan.....	94
2.1.10.1. Pengertian Sistem.....	95
2.1.10.2. Pengertian Pemerintahan	96
2.1.10.3. Berbagai Sistem Pemerintahan	98
2.1.10.3.1. Sistem Pemerintahan Presidensial	98
2.1.10.3.2. Sistem Pemerintahan Parlementer	102
2.1.10.3.3. Sistem Pemeritahan Campuran.....	105
2.1.10.4. Asas Pemerintahan	109
2.1.10.4.1. Asas Pemerintahan Umum	109
2.1.10.4.2. Asas Pemerintahan Daerah.....	111
2.1.10.4.3. Asas Pemerintahan Indonesia	111
2.1.10.4.4. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar	112
2.1.11. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	113
2.1.11.1. <i>Stufentheorie</i>	113
2.1.11.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga.....	116
2.1.11.3. Teori <i>die Stufenordnung des Rechtsnormen</i>	118
2.1.11.4. Undang-Undang Organik.....	119
2.1.11.5. Materi Muatan Perundang-Undangan.....	120
2.1.11.6. <i>Self Obligation Theory</i>	122
2.1.11.7. <i>Self Binding Theorie</i>	123
2.1.12. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan.....	123
2.2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	126
2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	131
2.3.1. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan yang Dihadapi	131
2.3.1.1. Kewenangan MPR Menetapkan Haluan Negara	131
2.3.1.1.1. Sejarah Haluan Pembangunan di Indonesia	131
2.3.1.1.2. Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia.....	147
2.3.1.1.3. Perbandingan Perencanaan Pembangunan Model GBHN dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.....	153
2.3.1.1.4. Permasalahan yang Ditimbulkan Akibat Ketiadaan Sistem	

	Perencanaan Pembangunan Negara Model GBHN	157
2.3.1.2.	Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan	160
2.3.1.2.1.	Praktik Penyelenggaraan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden	161
2.3.1.2.2.	Praktik Penyelenggaraan Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden Diberhentikan atau Dimakzulkan.....	163
2.3.1.2.3.	Praktik Penyelenggaraan Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden Mangkat atau dalam Keadaan Tidak Dapat Melaksanakan Tugasnya dalam Masa Jabatan.....	166
2.3.1.2.4.	Urgensi Perlunya Ketetapan MPR Terkait Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Keberlanjutan Pemerintahan jika Presiden, Wakil Presiden, dan <i>Triumvirate</i> Mangkat atau Tidak Dapat Melaksanakan Tugasnya dalam Masa Jabatan dalam Waktu Bersamaan	169
2.3.1.3.	Tafsir Konstitusi MPR dalam <i>Judicial Review</i> di Mahkamah Konstitusi.....	172
2.3.1.3.1.	Kewenangan Tafsir Konstitusi Sebelum Amandemen UUD NRI 1945	172
2.3.1.3.2.	Kemunculan Kewenangan Tafsir Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi menurut UUD NRI 1945	174
2.3.1.3.3.	Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	178
2.3.1.3.4.	Permasalahan Penafsiran Konstitusi Seorang Diri oleh Mahkamah Konstitusi dalam <i>Judicial Review</i>	181
2.3.1.4.	Sidang Tahunan MPR	194
2.3.1.4.1.	Sejarah dan Perkembangan Sidang Tahunan MPR	194
2.3.1.4.2.	Permasalahan yang Muncul Ketika Sidang Tahunan MPR Tidak Dilaksanakan	215
2.3.1.4.3.	Urgensi Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR.....	218
2.3.1.5.	Peninjauan Kembali Materi Muatan dan Status Hukum Ketetapan MPR/S	220
2.3.2.	Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara.....	222
2.3.2.1.	Studi Komparasi Sistem Parlemen Multikameral.....	222
2.3.2.1.1.	Indonesia.....	223

2.3.2.1.2. Afrika Selatan	226
2.3.2.1.3. Republik Rakyat Cina	228
2.3.2.1.4. <i>Kingdom of France</i>	231
2.3.2.1.5. <i>French Consulate</i>	232
2.3.2.1.6. Simon Bolivar	233
2.3.2.2. Studi Komparasi Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian	
Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar.....	234
2.3.2.2.1. Amerika Serikat.....	235
2.3.2.2.2. Australia	243
2.3.2.2.3. Kanada	246
2.3.2.2.4. Kamboja.....	248
2.3.2.2.5. Perancis.....	252
2.3.2.2.6. Republik Rakyat Cina	255
2.3.2.3. Studi Komparasi Produk Hukum Haluan Negara	256
2.3.2.3.1. Indonesia.....	256
2.3.2.3.2. Nepal	257
2.3.2.3.3. India	260
2.3.2.4. Studi Komparasi Sidang Tahunan	263
2.3.2.4.1. Amerika Serikat.....	263
2.3.2.4.2. Kanada.....	265
2.3.2.4.3. Inggris.....	266
2.4. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam UU	
MPR terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek	
Keuangan Negara	267
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	277
3.1. Evaluasi dan Analisis Terhadap Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik	
Indonesia Tahunan 1945	277
3.2. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait.....	292
3.2.1. Ketetapan MPR I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan	
Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara	
dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 dengan	
Tahun 2002	292
3.2.2. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD,	
sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU	
Nomor 2 Tahun 2018	298
3.2.3. UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana	
telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 dan UU Nomor 4	
Tahun 2014	307
3.2.4. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan	

Perundang-Undangan	311
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	315
4.1. Landasan Filosofis.....	315
4.2. Landasan Sosiologis.....	318
4.3. Landasan Yuridis	324
BAB V SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN	
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR DAN UNDANG-UNDANG.....	331
5.1. Sasaran	331
5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	331
5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan	332
5.3.1. Perubahan Kelima UUD NRI 1945	332
5.3.1.1. HPNB	332
5.3.1.1.1. Pentingnya Haluan Negara	332
5.3.1.1.2. Ihwal HPNB	337
5.3.1.1.3. Penambahan Kewenangan MPR dalam Menetapkan HPNB	343
5.3.1.1.4. Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji Materiil HPNB dalam Proses Pra-Peninjauan (<i>Judicial Preview</i>)	345
5.3.1.1.5. Implikasi Pemberlakuan Haluan Pembangunan Nasional Berencana Terhadap Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatannya.....	352
5.3.1.2. Penafsiran Konstitusi MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh MK.....	355
5.3.1.2.1. Urgensi Tafsir Konstitusional MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh MK	355
5.3.1.2.2. Penambahan Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945	368
5.3.1.2.3. Mekanisme Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar oleh MK	373
5.3.1.2.4. Implikasi Penambahan Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945.....	376
5.3.1.3. Sidang Tahunan	381
5.3.1.3.1. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR Secara Wajib	381
5.3.1.3.2. Perubahan UUD NRI 1945 terkait Kewenangan MPR untuk Menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR	

Secara Wajib.....	385
5.3.1.3.3. Implikasi Perubahan UUD NRI 1945 terkait Kewenangan MPR untuk Menyelenggarakan Sidang Tahunan Secara Wajib.....	387
5.3.2. RUU MPR.....	387
5.3.2.1. Ketentuan Umum.....	387
5.3.2.2. Materi yang Akan Diatur	389
5.3.2.2.1. Susunan dan Kedudukan	389
5.3.2.2.2. Wewenang dan Tugas	389
5.3.2.2.3. Keanggotaan	430
5.3.2.2.4. Alat Kelengkapan.....	440
5.3.2.2.5. Sistem Pendukung.....	463
5.3.2.3. Ketentuan Penutup	467
BAB VI PENUTUP	469
6.1. Kesimpulan	469
6.2. Saran	473
DAFTAR PUSTAKA.....	474
LAMPIRAN I. RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....	498
LAMPIRAN II. RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA.....	527

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.4.6.3. Kelompok Penafsiran	76
Tabel 2.3.1.1.3. Perbandingan GBHN dan SPPN.....	154
Tabel 2.3.2.3.3. Pertumbuhan Tahunan FYP	262
Tabel 3.1. Perbedaan GBHN dan SPPN	282

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.3.1.1.2. Ruang Lingkup SPPN.....	153
--	-----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.11.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga menurut Benjamin Akzin	117
Gambar 2.1.12. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	124
Gambar 2.3.1.1.1. Pembangunan Nasional era Soeharto	143
Gambar 2.3.1.3.3. Susunan Keanggotaan Mahkamah Konstitusi.....	180
Gambar 2.3.2.1.2. Pembagian Trikameral Afrika Selatan Masa Apartheid.....	227
Gambar 2.3.2.1.3. <i>Organization of the Central Government</i>	229
Gambar 2.3.2.2.4.1. Hubungan antara <i>Constitutional Council</i> dan Raja	251
Gambar 2.3.2.4.1.2. Interpretasi Konstitusi oleh <i>Constitutional Council</i>	252
Gambar 2.3.2.2.5. Proses Berjalannya Pemerintahan Perancis	253

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara merupakan organisasi kemasyarakatan yang paling tinggi derajatnya.¹ Melalui negara, masyarakat bersatu dan berkehendak untuk mewujudkan tujuan dari kehidupan bersama. Negara Indonesia berdiri di atas fondasi yang ditemukan oleh para pendiri bangsa, yaitu lima butir mutiara yang disebut Pancasila. Hal ini mengingatkan betapa pentingnya Pancasila sebagai pandangan hidup dan filsafat dasar negara, serta ideologi pemersatu bangsa, yang menjadi suatu pijakan dan batu penjuru (*cornerstone*) tempat gedung Indonesia merdeka berdiri.

Pancasila merupakan dasar filsafat negara (*philosophische grondslag*) dan pandangan hidup (*Weltanschauung*), sehingga nilai-nilainya harus diresapi dalam setiap sendi kehidupan bernegara.² Sementara itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut “UUD NRI 1945”) menjadi manifestasi rumusan nilai-nilai Pancasila dan cita-cita filosofis masyarakat Indonesia.

UUD NRI 1945 meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal ini sejalan dengan sila keempat Pancasila, yang dimaknai bahwa kedaulatan rakyat menjadi dasar demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, seluruh sendi-sendi pemerintahan yang diselenggarakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) haruslah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, tidak terkecuali Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut “MPR”) sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara.³

Sebagai negara yang menjunjung kedaulatan rakyat, Indonesia menjadi negara yang mengedepankan demokrasi dalam setiap pengambilan keputusannya. Sebagaimana dikatakan oleh Moh. Mahfud MD, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat. Jika ditinjau dari sudut organisasi, negara demokrasi adalah suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁴

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Ini berarti, secara

1 Banyak filsuf yang mengkonsepkan negara dengan kemasyarakatan sebagai basis dasarnya. Misalnya, George Wilhelm Fredric Hegel, Logemann, dan Aristoteles.

2 Tri Budiyo, “Memanusiakan Manusia (Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara)”, dalam *Jurnal Majelis* 1 Tahun 2016, (Jakarta : Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016): 171.

3 Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, *Jurnal Konstitusi* 7, No. 3, (Juni, 2010): 119.

4 Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Dienika Cipta, 2000), hlm. 2.

filosofis rakyatlah yang memegang kedaulatan tertinggi di negara Republik Indonesia. Hal ini terwujud dengan adanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Namun, secara yuridis kedaulatan itu dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, tetapi sesungguhnya keberadaaan mereka adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Negara Indonesia yang menganut *Trias Politica*, membagi cabang kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di antara ketiga cabang kekuasaan tersebut, suara rakyat secara penuh terkristalisasi dalam cabang kekuasaan legislatif, yang terdiri dari lembaga perwakilan rakyat. Lembaga perwakilan rakyat ini berperan sebagai pembuat undang-undang dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sehingga, produk hukum yang diundangkan oleh para wakil rakyat harus menggambarkan kedaulatan rakyat, bukan pribadi, kelompok, atau bahkan partai.⁵

Lembaga perwakilan yang ada di Indonesia terdiri dari MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut "DPR"), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut "DPD"), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut "DPRD"). Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sementara DPRD merupakan perwakilan rakyat di daerah. Namun, keempat lembaga perwakilan ini diatur dalam satu undang-undang yang sama.

Secara historis, penyatuan pengaturan ini telah dimulai sejak penerbitan UU lembaga perwakilan pertama kali hingga saat ini, yakni:

1. UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan UU Nomor 5 Tahun 1975, UU Nomor 2 Tahun 1985, dan terakhir dengan UU Nomor 5 Tahun 1995;
2. UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 1995;
3. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 4 Tahun 1999;
4. UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 22 Tahun 2003;
5. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2018, yang mencabut UU Nomor 27 Tahun 2009.

Padahal sejatinya MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan masing-masing sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

5 Firdaus, "Membangun Hukum Indonesia yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila", *Jurnal Konstitusi IV*, No. 1, (Juni 2011): 114.

Berikut merupakan lembaga-lembaga negara yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 untuk diatur dalam undang-undang, beserta undang-undangnya masing-masing:

1. MPR

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Saat ini MPR diatur bersama-sama dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2018 (selanjutnya disebut “UU MD3”).

2. Kementerian Negara

Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai Kementerian Negara diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

3. Pemerintah Daerah

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah itu diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai pemerintahan daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. DPR

Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.” Selanjutnya Pasal 20A ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.” Kemudian Pasal 22A UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Dan terakhir, Pasal 22B UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai susunan DPR, hak DPR dan hak anggota DPR, tata cara pembentukan undang-undang, serta syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR diatur bersama-sama dengan MPR, DPD, dan DPRD, dalam UU MD3.

5. DPD

Pasal 22C ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 22D ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini, susunan dan kedudukan DPD, serta syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD diatur bersama dengan MPR, DPR, dan DPRD dalam UU MD3.

6. Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut “KPU”)

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Kemudian Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Saat ini mengenai KPU dan pemilihan umum diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

7. Bank Sentral

Pasal 23D UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.” Saat ini fungsi sebagai bank sentral berada di tangan Bank Indonesia yang diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dua kali dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2009.

8. Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut “BPK”)

Pasal 23G ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.” Saat ini BPK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

9. Mahkamah Agung (selanjutnya disebut “MA”)

Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.” Saat ini MA diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009.

10. Komisi Yudisial (selanjutnya disebut “KY”)

Pasal 24B ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.” Saat ini KY diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

11. Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “MK”)

Pasal 24C ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.” Saat ini MK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali oleh UU Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014.

12. Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut “TNI”) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut “Polri”)

Pasal 30 ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.” Saat ini TNI diatur tersendiri dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian RI diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari pemaparan di atas, dapat ditemukan bahwa seluruh lembaga negara yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945 untuk “... diatur lebih lanjut dengan undang-undang” telah diatur dalam UU tersendiri, kecuali MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Padahal sejatinya, sebagai bagian dari perintah UUD NRI 1945, MPR, DPR, dan DPD juga diperintahkan oleh UUD NRI 1945 untuk “... diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, sementara DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945.⁶

Dengan penyatuan MPR dengan ketiga lembaga legislatif lainnya, mengesankan tugas dan kewenangan mereka sama, padahal berbeda.⁷ Maka dari itu, seharusnya MPR, DPR, dan DPD seharusnya diatur dalam undang-undang organik tersendiri, sementara DPRD seharusnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari

6 Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

7 Rusnan, “Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”, dalam *Ibid.*, hlm. 10.

pemerintahan daerah, mengingat bahwa perintah UUD NRI 1945 terkait keberadaan DPRD berada di bawah Bab VI mengenai Pemerintah Daerah.

Hal ini berbeda apabila frasa yang dirumuskan adalah “diatur lebih lanjut dalam undang-undang”. Pengujian berkaitan dengan penggunaan frasa “diatur dengan undang-undang” telah dilakukan oleh MK dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang pada pokoknya, dari segi teknik perundang-undangan, frasa tersebut berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri, dalam bentuk produk undang-undang.⁸

Selain itu, desain kelembagaan alat-alat kelengkapan MPR telah mengalami perubahan. Pada periode 2009-2014, dibentuk Tim Kerja Sosialisasi, Tim Kerja Anggaran, dan Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan, dimana ketiganya adalah alat kelengkapan Pimpinan MPR.⁹ Kini, pada periode 2014-2019, nama alat kelengkapan MPR bukanlah Tim Kerja, tidak pula menjadi alat kelengkapan pimpinan MPR. Alat kelengkapan MPR disebut sebagai “Badan”, dan telah terbentuk tiga badan dan satu lembaga, yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran, dan satu lembaga yaitu Lembaga Kajian (selanjutnya disebut “Lemkaji”). Badan MPR ini diatur di dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR (selanjutnya disebut sebagai “Tata Tertib MPR”).¹⁰

Dengan ketiga badan yang melekat sebagai alat kelengkapan MPR, akan lebih kuat apabila ditentukan dan diatur dalam payung hukum undang-undang, bukan sebatas Tata Tertib MPR. Hal ini ditujukan agar badan yang melekat kepada MPR untuk membantu tugas dan wewenangnya dapat mendapat legitimasi secara nasional yang lebih kuat dan menunjang terealisasinya setiap tugas MPR yang sangat esensial, yaitu memasyarakatkan nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya empat pilar, yakni Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, di seluruh pelosok Nusantara.

Sehingga, selain sebagai kewajiban konstitusional, pembentukan UU tersendiri bagi lembaga legislatif didasarkan atas ikhtiar untuk membangun lembaga yang kuat dan lebih komprehensif, demi merealisasikan cita-cita dari kedaulatan rakyat, yaitu kesejahteraan. Hal ini dikarenakan penyatuan pengaturan lembaga-

8 Zunnuraeni, “Seberapa Urgenkah Pembentukan UU MPR Tersendiri? Suatu Tinjauan Yuridis”, *Jurnal Majelis*, Edisi 8 (2017): 56-65. Pakar linguistik dari Universitas Atmajaya, Prof. Dr. Soenjono Dardjowidjojo menyatakan bahwa, apabila digunakan frase di dalam undang-undang berarti masalah tersebut harus diatur di dalam suatu undang-undang, sedangkan diatur dengan undang-undang berarti undang-undangnya harus terpisah dan berdiri sendiri. Lih. “Bahasa Hukum”, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam-pada-tanggal-15-Mei-2018>.

9 Haerani, “Kebijakan Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tersendiri”, dalam *Ibid.*, hlm. 30.

10 Dalam Pasal 43 Tata Tertib MPR, disebutkan untuk melaksanakan tugas dan wewenang MPR, MPR membentuk 3 badan dan 1 lembaga. Badan Sosialisasi merupakan badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Sedangkan, Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia.

lembaga legislatif dalam satu undang-undang yang sama akan menghambat pengaturan terkait MPR itu sendiri, mengingat dalam MPR sendiri terdapat badan-badan yang berdiri untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai bagian dari MPR. Adapun, permasalahan yang melekat pada lembaga MPR tidak hanya mengenai penyatuan pengaturan MPR dengan lembaga legislatif lainnya, tetapi juga mengenai kewenangan yang kini berada di tangan MPR.

Kewenangan pertama adalah mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945. Sebagaimana kita ketahui, MPR mengemban tugas berat yang bersifat determinatif seperti memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, konsep NKRI dan juga Bhinneka Tunggal Ika. Namun faktanya, hingga saat ini MPR tidak mampu memberikan hasil kerja yang memuaskan berkaitan dengan tugas MPR. Berdasarkan data *Poltracking* Indonesia yang melakukan survei evaluasi lembaga negara, institusi demokrasi, dan penegak hukum pemerintah Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada bulan November 2017 dengan menggunakan metode *stratified multistage random*, yang menyatakan bahwa tingkat kepuasan publik terhadap lembaga negara MPR hanya 44%.^{11,12} Hal ini dikarenakan kewenangan MPR saat ini tidak mampu menunjang tugas MPR secara maksimal, sehingga fungsi MPR sebagai perwakilan rakyat tidak dapat berjalan secara maksimal.

Oleh karena itu, MPR sebagai perwujudan dari suara rakyat perlu diberikan kewenangan lebih dalam rangka menjadi jembatan agar aspirasi rakyat dapat sampai kepada tataran pemerintahan. Penguatan kewenangan MPR yang diperlukan untuk optimalisasi fungsi MPR sebagai perwakilan rakyat akan dibahas sebagai berikut.

Pertama, diperlukan kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dalam rangka menetapkan haluan negara. Tujuan utama dibentuknya negara Indonesia termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu menyejahterakan kehidupan rakyatnya. Sebagai negara yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka Indonesia wajib mengatur tiap aspek yang mendukung kesejahteraan masyarakatnya dalam konstitusi, serta dalam setiap pelaksanaan urusan pemerintahan harus mengabdikan pada tujuan negara.

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

12 Faiq Hidayat, "Survei Poltrakcing soal Tingkat Kepuasan Publik : KPK 59%, DPR 34%", diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3744048/survei-poltracking-soal-tingkat-kepuasan-publik-kpk-59-dpr-34> pada tanggal 15 Mei 2018.

Kesejahteraan sebagai titik akhir yang hendak dicapai trilogi pembangunan nasional memiliki hubungan yang erat dengan ekonomi, karena kesejahteraan sebuah negara dapat ditempuh/dicapai dengan pembangunan.¹³

Atas dasar itulah, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, perlu adanya suatu sistem perencanaan pelaksanaan pembangunan yang konsisten dan komprehensif sehingga Presiden memiliki kerangka acuan dalam menyusun dan menjalankan program-program pembangunan. Salah satu fokus kajian Badan Pengkajian MPR adalah mereformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut "SPPN") model Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut "GBHN") yang ditujukan menjadi haluan bagi penyelenggara negara.

Sebelum amandemen, Pasal 3 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara", dengan frasa "garis-garis besar daripada haluan negara" ditulis seluruhnya dengan huruf kecil. Artinya, tidak menunjuk suatu nama atau nomenklatur tertentu, tetapi sifatnya umum.¹⁴ Dengan demikian, pengertian frasa tersebut adalah sejumlah Ketetapan MPR/MPRS yang mengandung GBHN dan Ketetapan MPR lainnya sebagai perwujudan dinamika masyarakat setiap 5 (lima) tahun. Setelah amandemen UUD NRI 1945, MPR tak lagi memiliki kewenangan untuk merancang dan menetapkan GBHN.

Dibentuknya sistem perencanaan pembangunan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (selanjutnya disebut UU RPJPN)¹⁵ menghilangkan eksistensi sistem perencanaan pembangunan model GBHN yang dilaksanakan pada rezim Orde Baru, serta tidak lagi ada kewenangan MPR dalam menyusun sistem perencanaan pembangunan nasional.

Konsekuensi logis yang mengikutinya adalah pola dan arah pembangunan diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan kepala daerah, serta terjadi ketersebaran panduan arah pembangunan. Hal demikian terjadi, karena terdapat Ketetapan MPR yang diperintahkan oleh Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR-RI Tahun 1960 sampai

13 Trilogi Pembangunan yang dimaksud adalah terciptanya stabilitas politik untuk menjalankan pembangunan yang baik, pertumbuhan ekonomi yang tinggi demi memperbesar "kue nasional", pemerataan hasil pembangunan untuk memenuhi prinsip keadilan sosial. Maka secara singkat, trilogi pembangunan dinyatakan sebagai "Stabilitas, Pertumbuhan, dan Pemerataan", dan dengan besarnya "kue nasional" atau ekonomi yang baik, maka pemerataan akan terwujud lebih baik lagi. Lihat: Sulastomo, *Transisi Orde Lama ke Orde Baru: Sebuah Memoar*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 192.

14 Badan Pengkajian MPR RI, *Pokok-Pokok Kajian Badan Pengkajian MPR RI tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Pedoman Haluan Pembangunan*, (Jakarta: MPR RI, 2017), hlm. 2.

15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Tahun 2002, antara lain Ketetapan MPR tentang politik ekonomi, penyelenggaraan otonomi daerah, pemantapan persatuan dan kesatuan nasional, etika kehidupan berbangsa, visi Indonesia masa depan, serta pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Padahal, idealnya, pedoman pembangunan nasional harus meliputi seluruh aspek pembangunan yang mewakili amanat rakyat, bukan kebutuhan dan situasi pembangunan yang terjadi sekarang semata, namun haruslah mencerminkan usaha-usaha untuk mengantisipasi disintegrasi negara dalam situasi global dan masuknya pengaruh internasional, serta mencerminkan demokrasi modern.¹⁶

Atas dasar itulah, gagasan untuk mereformulasi arah kebijakan perencanaan pembangunan oleh MPR sebagai representasi suara rakyat tetap memiliki urgensi, karena pemerintah memerlukan haluan sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berencana dan berkesinambungan.¹⁷ Pendapat mengenai pentingnya haluan negara dalam pembangunan, dengan model GBHN yang memang perlu kajian lebih lanjut, telah dibahas dalam Rapat Gabungan Pimpinan MPR, Pimpinan Fraksi DPD, Pimpinan Badan-Badan MPR dan Lemkaji, dimana seluruh fraksi DPD pun telah menyepakati bahwa adanya haluan bagi pembangunan nasional sangatlah penting.

Selain itu, ketika MPR tidak lagi berwenang menyusun haluan pembangunan negara menyebabkan kurangnya sinergi antar sektor dalam pelaksanaan pembangunan dikarenakan adanya “ego sektoral” dimana tiap dinas dan instansi cenderung berpendapat tugas dan fungsinyalah yang terpenting dalam pembangunan.¹⁸

Tidak hanya itu, perlu adanya keterlibatan MPR dalam perencanaan, dikarenakan haluan pembangunan bukanlah sekadar butir-butir program yang akan dilaksanakan pemerintah berdasarkan visi dan misinya, namun juga pengejawantahan dari aspirasi seluruh masyarakat Indonesia. Tidak terlibatnya wakil-wakil rakyat di MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)¹⁹ mencerminkan bahwa sistem perencanaan pembangunan negara ini masih berisi kepentingan personal presiden (*executive perspective*) dan belum tentu mengarah pada tujuan nasional.

16 Badan Pengkajian MPR RI, *Pokok-Pokok Kajian...*, Op. Cit., hlm. 5.

17 Ma'ruf Cahyono (eds.), *Reformulasi GBHN dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pusat Pengkajian MPR RI, 2014), hlm. 2.

18 *Ibid.*, hlm. 29.

19 Dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 25/2004 dinyatakan bahwa RPJM Nasional mengandung penjabaran visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan - kebijakan, program Kementerian/Lembaga dan Lintas Kementerian/Lembaga, dan sebagainya. Pula dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dinyatakan bahwa RPJPN ditetapkan dengan Undang-Undang (dilengkapi dengan penegasannya dalam Lampiran PP No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional).

Hal ini berakibat pada masih terpecahnya proses perumusan kepentingan nasional ke dalam perencanaan pembangunan dan tidak adanya keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai manifestasi keinginan rakyat daerah, serta kurangnya sinkronisasi antara program pemerintah (RPJMN) dan program daerah (RPJMD). Permasalahan ini dapat membawa pada terciptanya ketidak-sinambungan antara pembangunan di pusat dan di daerah,²⁰ menyebabkan ketimpangan pembangunan antara ibukota dan daerah. Padahal, perlu adanya keterlibatan DPD dalam pembahasan bersama penyusunan RPJPN untuk mengurangi disparitas antara pusat dan daerah, dimana dalam suatu perencanaan pembangunan jangka panjang harus didasarkan pada kedaulatan seluruh rakyat, bukan sebagian saja.²¹

Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan dengan keterlibatan MPR yang anggotanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD untuk mencegah adanya perencanaan pembangunan yang tidak berkesinambungan (*disconnected*) dan tidak berkelanjutan (*unsustainable*). Keberadaan DPR, Presiden, dan DPD harus sinergis dalam tahapan pembentukan UU RPJPN sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah pun tetap dapat diakomodir dalam rencana pembangunan nasional yang berjangka panjang.

Selain itu, MPR dapat menjadi pemberi arah atau navigator bagi Presiden dalam menyusun perencanaan pembangunan yang lebih menyeluruh, berimbang, dan terpadu. Hal ini dikarenakan MPR merupakan cerminan paling komprehensif keterwakilan rakyat, yang memiliki legitimasi untuk menyusun haluan negara yang mengandung kebijakan pada tataran strategis dan dilandasi ideologi dan pandangan hidup bangsa (*Weltanschauung*), yaitu Pancasila. Maka pokok-pokok kebijakan pada tataran strategis ini merupakan produk konsensual²² sekaligus bentuk pengejawantahan Pancasila dalam penyelenggaraan negara.

Kedua, MPR memiliki kewenangan tambahan dalam mengatur keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana yang diketahui bahwa sebuah penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan diawali dengan pelantikan presiden dan wakil presiden, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan itu sendiri dan/atau pemberhentian atau pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden.

Memang manusia sebagai makhluk yang terbatas tidak pernah tahu apa yang akan terjadi ke depannya, begitu pula dengan jabatan pemimpin suatu negara. Kekosongan pada jabatan presiden maupun wakil presiden bukan merupakan suatu hal yang tidak mungkin terjadi. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 8

20 Budiono, disampaikan dalam Simposium Badan Pengkajian MPR RI, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara", Rabu, 29 November 2017, Gedung Nusantara IV Komplek Gedung MPR, DPR, DPD RI, Jakarta Pusat.

21 Ria Casmi Arsa, "Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Konstitusi* 12, No. 4 (Desember, 2015): 756.

22 Badan Pengkajian MPR RI, *Pokok-Pokok Kajian...*, *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

ayat (1) UUD NRI 1945,²³ terdapat beberapa bentuk yang dapat menjadi penyebab dari kekosongan jabatan presiden di Indonesia, seperti pemakzulan (*impeachment*) presiden karena alasan-alasan dalam UUD NRI 1945 dan/atau presiden tidak dapat melakukan kewajibannya sebagaimana seharusnya.

Seperti yang terjadi pada masa pemerintahan presiden K.H. Abdurrahman Wahid mengenai kasus dana Yanatera Bulog yang pada akhirnya menghasilkan Memorandum I dan II serta menggulingkan pemerintahan presiden keempat Republik Indonesia ini. Hal ini dikategorikan sebagai pemakzulan, karena masalah dana Yanatera Bulog dan dana bantuan Sultan Brunei Darussalam yang mengaitkan nama mantan presiden Abdurrahman Wahid itu termasuk dalam hal-hal yang tercantum dalam Pasal 7A UUD NRI 1945.²⁴

Namun, pada saat itu proses pemakzulan presiden Abdurrahman Wahid tidak ada produk hukum yang secara legal atau sah yang menetapkan bahwa presiden Abdurrahman Wahid sudah turun dari jabatannya sebagai presiden.

Apabila melihat prosedur pemakzulan dapat digambarkan dari usulan pemberhentian yang dapat diajukan oleh DPR kepada MPR, tetapi sebelumnya perlu mengajukan permintaan terlebih dahulu kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus terhadap DPR, bahwa presiden melanggar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7A UUD NRI 1945.²⁵ Namun, dalam hal ini tidak ada sebuah penetapan yang dapat mengesahkan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

Mengingat tidak adanya lembaga yang mengeluarkan penetapan tentang pemakzulan itu, maka tidak adanya semacam legitimasi dari pemakzulan itu sendiri. Memang dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD NRI²⁶ membahas dan mengatur mengenai pemakzulan, tetapi pemakzulan merupakan sebuah situasi serius, yang akan membawa pada implikasi-implikasi serius pula, apabila tidak ada penetapan yang menyatakan secara tegas mengenai pemakzulan ini akan membuat kerancuan dalam hukum itu sendiri.

23 Bunyi Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945: "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya."

24 Bunyi Pasal 7A UUD NRI 1945: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."

25 Bunyi Pasal 7A UUD NRI 1945: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."

26 Bunyi Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945: "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

Bukan hanya pemakzulan saja yang akan mengakibatkan kekosongan jabatan presiden. Hal lain seperti yang terjadi pada presiden Amerika Serikat ke-35 yang meninggal dunia setelah 2 (dua) tahun ia menjabat.²⁷ Secara otomatis, John F. Kennedy tidak dapat melanjutkan kewajibannya sebagaimana seharusnya dan secara otomatis digantikan oleh wakilnya, Lyndon B. Johnson.

Hal ini juga pernah terjadi di Republik Polandia, yang disebabkan oleh kecelakaan pesawat angkatan udara Polandia yang salah satu korbannya adalah Lech Kaczyński yang merupakan presiden Republik Polandia ke-4 (empat)²⁸. Dalam hal ini, tidak ada yang memprediksi kematian keduanya, yang pada akhirnya menyebabkan kekosongan pada jabatan presiden.

Dari kedua negara tersebut tidak ada satupun yang mengeluarkan penetapan mengenai meninggalnya presiden dalam sebuah produk hukum. Bahkan, pada saat presiden Amerika meninggal dunia, dua jam kemudian wakil presiden langsung naik sebagai presiden pengganti tanpa adanya produk hukum yang menetapkan bahwa ia menjadi presiden pengganti karena presiden tidak dapat melanjutkan kewajibannya lagi.

Apabila tidak ada penetapan yang bersifat menetapkan bahwa presiden tersebut telah turun dari jabatannya, maka tidak ada kepastian hukum pada pemberhentian atau pemakzulan presiden tersebut. Maka dari itu, untuk memenuhi unsur kepastian hukum itu sendiri, MPR diberikan wewenang untuk mengeluarkan sebuah produk hukum berupa Ketetapan MPR yang dapat menetapkan pelantikan, pemberhentian atau pemakzulan presiden saat itu.

Seperti yang diketahui bahwa negara Indonesia sangat menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan hal ini diwujudkan melalui bentuk pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia sendiri. Namun, suatu hal yang mustahil apabila pelantikan, pemberhentian atau pemakzulan presiden di legitimasi langsung oleh seluruh rakyat Indonesia. Apalagi mengingat Soepomo pernah mengatakan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan penjelmaan seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ.²⁹ Sebagai konsekuensinya, menurut Sri Soemantri bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat berada dalam satu tangan atau badan.³⁰ Oleh karena itu, MPR diberi tugas untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat pada tingkatan yang tertinggi³¹.

27 Robert Dallek, *An Unfinished Life: John F. Kennedy, 1917-1963* (Boston: Little, Brown, and Co, 2003), hlm 109.

28 "Poland holds state funeral for President Lech Kaczyński", diakses dari laman <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8627857.stm> pada tanggal 27 April 2018.

29 Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998), hlm. 293-294.

30 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung, 1986), hlm 92.

31 Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, (Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991), hlm. 19.

Apalagi Indonesia menganut demokrasi keterwakilan³² yang secara tidak langsung akan menyebabkan lembaga legislatif memiliki fungsi sebagai *representation* atau perwakilan dari seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar inilah, MPR merupakan lembaga negara yang tepat untuk mengeluarkan ketetapan yang menetapkan baik dari pelantikan, pemberhentian atau pemakzulan presiden.

Selain kepentingan untuk keberlanjutan dan legitimasi dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintah itu sendiri, penetapan yang berupa Ketetapan MPR ini juga merupakan wujud dari tertib administrasi yang semakin mendorong kepastian hukum yang dibutuhkan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Ketiga, berkenaan dengan penafsiran konstitusi, maka dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi yang berlandaskan pada demokrasi, MPR harus dipertegas kewenangannya. Pasalnya, sila keempat Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” tersebut mencerminkan demokrasi keterwakilan, sehingga MPR merupakan kristalisasi suara rakyat, yang merepresentasikan rakyat dalam aktivitas pemerintahan. Oleh sebab itulah, perlu adanya penegasan kewenangan MPR dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan seluruh rakyat Indonesia.

Amandemen ketiga UUD NRI 1945 juga menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, meneguhkan negara Indonesia sebagai negara yang menganut supremasi hukum. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang berada di bawah konstitusi wajib bersandar dan tidak boleh bertentangan dengan pasal-pasal dalam konstitusi. Oleh karena itu, pada amandemen ketiga UUD NRI 1945 ini pula, MK hadir sebagai konsekuensi logis dari penerapan supremasi hukum untuk menegakan konstitusi. MK dalam menjalankan fungsinya sebagai *the guardian of the constitution* berwenang untuk melakukan *judicial review*, yakni pengujian materiil dan formil suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945 sebagai batu uji agar tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.

Namun, patut ditegaskan bahwa UUD NRI 1945 itu sendiri sejatinya ditetapkan oleh MPR. Maka dari itu, *original intent* dari teks UUD NRI 1945 itu sendiri akan lebih kredibel apabila ditafsirkan oleh pembuatnya. Maka dari itu, MPR menjadi lembaga yang harus dilibatkan dalam proses *judicial review* karena dua alasan. *Pertama*, MPR merupakan kristalisasi suara rakyat, maka sejatinya pendapat dari para wakil rakyat terkait kehendak UUD NRI 1945 perlu untuk didengar oleh MK. *Kedua*, MPR merupakan lembaga yang berwenang untuk menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945. Berkaitan dengan kewenangannya tersebut, maka MPR menjadi lembaga yang paling tepat untuk melakukan penafsiran konstitusi demi mewujudkan *checks*

32 Dalam hal ini keterwakilan yang dimaksud adalah keterwakilan politik atau *political representativeness* adalah terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka di dalam lembaga-lembaga dan proses politik.

and balances dalam proses *judicial review* di MK. Oleh karena itu, sudah seharusnya MK memperhatikan pula penafsiran terhadap konstitusi menurut *original intent* oleh MPR selaku lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 dalam rangka memperjuangkan keadilan serta memaksimalkan fungsi MPR sebagai wadah suara rakyat secara utuh. Sehingga penyimpangan dalam menafsirkan *original intent* dalam proses *judicial review* dapat dicegah.

Selain itu, dalam perjalanannya, MK sebagai *negative legislator*, telah mengeluarkan berbagai putusan seperti tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaring*), ditolak, ataupun dikabulkan. Namun dalam perkembangannya, MK dapat mengeluarkan putusan bersyarat seperti *conditionally constitutional* dan *conditionally unconstitutional*, yang dapat menimbulkan norma baru, sehingga dianggap menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* layaknya lembaga legislatif. Dengan demikian, kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh MK turut menjadikan MK sebagai *policy maker* melalui pengujian serta tafsir konstitusional yang dilakukannya.³³ Hal ini tentu bersifat paradoksal, sebab suatu undang-undang yang dibuat oleh wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis, dapat dibatalkan oleh Hakim Konstitusi yang sama sekali tidak dipilih secara demokratis oleh rakyat.

Pergeseran MK dari *negative legislator* menuju *positive legislator* menjadi hal yang patut dikhawatirkan, sebab wewenang MK yang demikian luas sehingga membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang. Apabila MK memegang kekuasaan mutlak dan tunggal dalam melakukan *judicial review*, tidak menutup kemungkinan bahwa imparsialitas Mahkamah Konstitusi dapat menjadi kabur dalam memutus perkara yang terkait kepentingannya sendiri. Terdistorsinya objektivitas MK salah satunya tercermin dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, terkait *judicial review* UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Putusan terkait secara spesifik mengkritisi konstitusionalitas UU Nomor 22 Tahun 2004 terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai wewenang KY dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Pemohon mendalilkan bahwa terminologi “hakim” sebagaimana termaktub dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak menjangkau Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, melainkan hanya merujuk pada Hakim Tingkat Pertama dan Hakim Tingkat Banding. Dalam amar putusannya, MK menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan untuk sebagian. Di satu sisi, KY dinyatakan tetap berwenang mengawasi Hakim Agung. Namun, di sisi lain MK secara sepihak mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan Komisi Yudisial. Walaupun Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 nyata-nyata bertentangan dengan asas *nemo iudex in propria causa*,

33 Maruarar Siahaan, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Hukum* 16, No. 3, (Juli, 2009): 358.

namun MK membenarkan penyimpangan tersebut dengan dalih memperjuangkan keadilan substansial.

Kontroversi terkait Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 menunjukkan bahwa walaupun MK adalah suatu lembaga peradilan yang independen, kewenangan penafsiran konstitusional yang dimiliki seorang diri oleh MK tidak baik, sebab membuka celah praktik *judicial corruption*. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan *checks and balances* dalam *judicial review*, diperlukan keterlibatan lembaga lain yang kompeten dalam menyuarakan pendapat rakyat. Dan lembaga yang tepat adalah MPR.

MPR menjadi lembaga yang harus dilibatkan dalam proses *judicial review* karena dua alasan. *Pertama*, MPR merupakan kristalisasi suara rakyat, maka sejatinya pendapat dari para wakil rakyat terkait kehendak UUD NRI 1945 perlu untuk didengar oleh MK. *Kedua*, MPR merupakan lembaga yang berwenang untuk menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945. Berkaitan dengan kewenangannya tersebut, maka MPR menjadi lembaga yang paling tepat untuk melakukan penafsiran konstitusi demi mewujudkan *checks and balances* dalam proses *judicial review* di MK. Oleh karena itu, sudah seharusnya MK memperhatikan pula penafsiran terhadap konstitusi menurut *original intent* oleh MPR selaku lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 dalam rangka memperjuangkan keadilan serta memaksimalkan fungsi MPR sebagai wadah suara rakyat secara utuh. Sehingga penyimpangan pembuatan maupun pengujian undang-undang dapat dicegah.

Pemberian kewenangan penafsiran telah beberapa kali dilakukan di negara lain, seperti Amerika Serikat, Australia, dan Kanada. Konsep pemberian kewenangan untuk menafsirkan kepada cabang kekuasaan lain dalam perkara *judicial review* dapat dicontoh serta diperbaharui untuk dapat diharmonisasikan dengan kewenangan cabang-cabang kekuasaan negara yang telah ada.

Keempat, sebagaimana tertulis dalam Pasal 5 UU MD3 bahwa MPR bertugas untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Maka pada periode 2014-2019, MPR mensosialisasikan program dan kegiatan baru seperti memfasilitasi forum bagi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerja kepada publik, dan bentuk dari forum tersebut adalah sidang tahunan MPR. Lembaga-lembaga yang dimaksud ikut dalam sidang tahunan tersebut meliputi MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY, dan presiden. Dalam sidang tahunan MPR, seluruh ketua lembaga negara diberi kesempatan untuk memaparkan hasil kerjanya selama setahun kepada masyarakat. Pengaturan mengenai sidang tahunan ini sudah diatur dalam Pasal 155 ayat (1), (2), (3) Tata Tertib MPR.

Urgensi diadakannya sidang tahunan MPR semakin kuat karena sejak reformasi negara, ruang bagi masyarakat umum untuk mengetahui sejauh mana

lembaga-lembaga negara telah menjalankan tugas yang diemban semakin sedikit. Bahkan, perihal pentingnya diadakan sidang tahunan MPR telah dikemukakan sendiri oleh Ketua Fraksi PKB MPR-RI, Lukman Edy, yang mengatakan bahwa publik hampir tidak mengetahui kinerja setiap lembaga negara, kecuali presiden. Nyaris tidak ada informasi mengenai lembaga negara tersebut kecuali iklan-iklan di media, padahal sejatinya iklan bukanlah media yang komprehensif dan bahkan lebih condong kepada pencitraan. Lain halnya dengan diadakan sidang, dimana laporan kinerja dapat disampaikan kepada publik secara luas dan komprehensif.³⁴

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2004-2014, MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam jangka waktu lima tahun, terlebih lagi sidang tahunan MPR dihapuskan eksistensinya. Hal ini menghambat masyarakat untuk mengetahui perkembangan berjalannya kinerja lembaga-lembaga negara karena laporan yang diberikan sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan pada masa itu.

Ketika berbicara mengenai sidang tahunan MPR, maka yang sudah pasti menggelitik pikiran masyarakat banyak adalah kembalinya pola ketatanegaraan pada Orde Baru dimana laporan kinerja merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada MPR. Namun sebagaimana dikatakan Ketua Badan Legislasi MPR, Ahmad Basarah, bahwa laporan kinerja ketua lembaga negara ini berbeda dengan laporan pertanggungjawaban pada Orde Baru.³⁵ Laporan kinerja ini justru untuk mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara yang tugasnya telah diamanatkan oleh Konstitusi. Ma'ruf Cahyono selaku Sekretaris Jenderal MPR menekankan bahwa Sidang Tahunan MPR bukanlah forum pertanggungjawaban lembaga negara, melainkan hanya sebatas laporan kinerja kepada masyarakat. Terlebih lagi, lembaga negara tersebut adalah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

Selama ini, sidang tahunan MPR dilaksanakan dengan dasar konvensi ketatanegaraan yang berbentuk kebiasaan. Hal ini didasarkan pada terpenuhinya kriteria persyaratan sebuah kebiasaan dapat menjadi hukum, yang dikemukakan oleh Bagir Manan sebagai berikut: (1) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) tidak bertentangan dengan prinsip *common law*; (3) telah ada untuk jangka waktu yang panjang; (4) telah dilaksanakan secara damai dan berkelanjutan; (5) dipandang oleh masyarakat sebagai kewajiban; (6) mempunyai arti dan lingkup tertentu; (7) diakui sebagai sesuatu yang mengikat oleh mereka yang terkena, serta; (8) layak, tidak bertentangan dengan hak dan tidak merugikan atau menimbulkan ketidakadilan bagi mereka yang berada di luar kebiasaan itu. Selain itu,

34 M. Budiono, Derry Irawan, Budi Sucahyo, "Peran dan Profgam MPR RI ke depan" *Majelis*, Februari 2015, diakses dari laman <http://www.mpr.go.id/uploads/magazines/no-2th-ixfebruari-2015.pdf> pada 27 April 2018.

35 Mula Akmal, "Sidang Tahunan MPR, Tradisi Baru Ketatanegaraan Indonesia" Mahkamah Konstitusi, 8 Juli 2015, diakses dari laman <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11390#.WuMMRVOPFY> pada 27 April 2018.

sidang tahunan sudah disepakati secara politik ketatanegaraan dan sudah termaktub dalam Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014.

Namun, permasalahan muncul ketika dalam Pasal 155 Ayat 1 dan Pasal 66 ayat (4) Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014 menuliskan bahwa “MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan”. Kata “dapat” menjadi permasalahan karena muncul banyak penafsiran mengenai lembaga-lembaga mana sajakah yang terikat dalam tata tertib tersebut, serta apakah sidang itu sendiri sebaiknya dilaksanakan. Atas persoalan ini, dibutuhkan penegasan bahwa sidang tahunan MPR wajib untuk dilaksanakan demi terciptanya transparansi secara berkelanjutan dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Persoalan lain yang muncul adalah praktik sidang tahunan digelar bersama dengan dua sidang lainnya, yakni sidang bersama DPR-DPD-MPR dalam rangka mendengarkan pidato kenegaraan terkait hari ulang tahun Republik Indonesia, serta pidato presiden mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Tahun Anggaran berikutnya.³⁶ Ketiga acara yang diselenggarakan pada waktu yang bersamaan namun berbeda menyebabkan tidak efisiennya biaya yang dimakan untuk menyelenggarakannya. Agar tidak hanya mendengarkan laporan kinerja lembaga negara semata, maka ketiga acara tersebut perlu dijadikan satu acara besar, yakni dalam sidang tahunan MPR yang bertujuan untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara, mendengarkan pidato kenegaraan dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia, serta mendengarkan pidato presiden terkait RAPBN Tahun Anggaran berikutnya. Sehingga dapat tercipta efisiensi biaya, serta penyelenggaraan sidang tahunan MPR dapat memberikan suatu rasa euforia dan syukur atas kemerdekaan Indonesia dan berjalannya negara hingga saat ini.

Kelima, sebelum diadakannya amandemen UUD NRI 1945 kedudukan MPR selaku Lembaga Tertinggi Negara telah membawa dampak yang begitu luas. Namun setelah diadakannya amandemen UUD NRI 1945 sebagai salah satu agenda reformasi, telah mengakibatkan perubahan struktur kelembagaan negara dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang lembaga negara dan pemerintahan³⁷, termasuk juga MPR di dalamnya.

Berdasarkan perubahan kedudukan MPR dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia, yang pada mulanya merupakan Lembaga Tertinggi Negara, kini kedudukan MPR sejajar dengan Lembaga Negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, BPK, MA

36 Nabilla Tashandra, “Sidang Tahunan MPR Digelar, Presiden Joko Widodo Sampaikan Pidato Tiga Kali”, diakses dari laman <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/16/06180031/sidang-tahunan-mpr-digelar-presiden-jokowi-sampaikan-pidato-tiga-kali> pada tanggal 28 April 2018.

37 Bagian konsiderans huruf b Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1966 sampai dengan Tahun 2002.

dan MK. Demikian juga dengan fungsi dan wewenang MPR yang semula memiliki wewenang sangat “sakti”, bergeser menjadi hanya mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakilnya, menghentikan presiden dan/atau wakilnya dalam masa jabatannya menurut UUD.³⁸ Sementara itu, kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) telah dihapuskan.

Dalam periode reformasi, Ketetapan MPR/S dianggap sebagai perpanjangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan dan melegitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah “*sunset clause*”, yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus Ketetapan MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Ini juga yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap Ketetapan MPR/S di tahun 2003 melalui Sidang Umum MPR. Mahfud MD menyebutkan agenda ini sebagai “*sapu jagat*” yakni Ketetapan MPR yang menyapu semua Ketetapan MPR/S yang pernah ada untuk diberi status baru.³⁹ Wujud dari agenda itu adalah dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang berakibat pada pencabutan 136 dari 139 Ketetapan MPR dan/atau MPRS yang dibuat pada dalam rentang waktu tahun 1960-2002.

Berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 hanya ada 3 Ketetapan MPR/S yang masih berlaku hingga saat ini yaitu Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 tentang Pembubaran Partai Komunis, Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Puncak dari “*sunset clause*” dan “*sapu jagat*” ini adalah diterbitkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang tidak memasukkan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum.⁴⁰ Hal ini menggambarkan seolah-olah eksistensi Ketetapan MPR ini menghilang. Mengutip pendapat Mahfud MD, bahwa Ketetapan MPR tetap boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi hanya terbatas untuk penetapan yang bersifat *beschikking* seperti Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden, Ketetapan MPR tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya.⁴¹ Sebagaimana yang ditegaskan oleh Mahfud MD, bahwa sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal (peraturan-perundang-undangan).

38 Abdus Sair, “Sinkronisasi TAP MPR, UU No. 12 Tahun 2011, Serta Fungsi dan Kedudukan MPR Pasca Perubahan UUD 1945,” *Jurnal Majelis: TAP MPR dalam Dinamika Ketatanegaraan*, (September, 2014): 42.

39 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 34.

40 Sumber hukum disini dimaknai sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

41 Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 34.

Pasca diterbitkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan MPR dikembalikan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut menjadi polemik yang hangat diperbincangkan oleh kalangan pengamat hukum.

Dahulu Ketetapan MPR dikategorikan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrungesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi, kategorisasi ini dilakukan saat kedudukan MPR masih sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau sebelum perubahan UUD 1945.⁴² Namun, mengenai status hukumnya sekarang masih perlu pengkajian yang lebih mendalam. Ditambah lagi dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur mengenai apa saja materi muatan yang dapat dituangkan dalam Ketetapan MPR tersebut yang tentunya memerlukan pengkajian lebih jauh lagi, agar tidak terjadi tumpang tindih ataupun pengaturan yang saling bertentangan dengan produk hukum lain demi mewujudkan harmonisasi dalam sistematika peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai hierarkinya. Setelah status hukum dan materi muatan tersebut telah jelas, maka harus dituangkan landasan hukumnya dalam norma hukum tertulis agar jelas sumber legitimasinya. Oleh sebab itu perlulah dibuat suatu undang-undang MPR tersendiri untuk mengatur kewenangan MPR terkait ketetapan MPR ini.

Dengan munculnya banyak hambatan dengan pengaturan MPR yang disatukan dengan pengaturan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang, serta masih lemahnya kewenangan MPR saat ini, maka tidak menutup kemungkinan akan semakin jauh dari cita-cita eksistensi MPR itu sendiri sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, dengan disusunnya Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat (RUU MPR), diharapkan bahwa permasalahan-permasalahan yang dihadapi demi cita-cita realisasi kedaulatan rakyat dapat teratasi dan terakomodir dengan baik, sesuai dengan amanat bangsa mewujudkan kehidupan ketatanegaraan yang tertib, sejahtera, dan tertib.

42 Untuk melihat kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, baiknya kita memulai dari teori piramida hukum (*stufentheorie*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut memberikan kategorisasi atau pengelompokan terhadap beragam norma hukum dasar yang berlaku. Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan "*theorie von stufenbau de rechtsordnung*". Berdasarkan teori Hans Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya ke dalam struktur hirarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut: (i) *Staatsfundamentalnorm*, yakni Pancasila (Pembukaan UUD 1945); (ii) *Staatsgrungesetz*, yakni Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; (iii) *Formell gesetz*, yakni Undang-undang; (iv) *Verordnung en Autonome Satzung*, yakni secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota. Lihat A. Hamid S. Attamimi, 1990. *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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta), hlm 359.

1.2. Identifikasi Masalah

Masalah yang teridentifikasi dalam Naskah Akademik RUU MPR ini mencakup hal, yaitu:

1. Apa permasalahan yang dihadapi akibat penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang dan lemahnya kewenangan MPR?
2. Apakah dengan amandemen kelima UUD NRI 1945 dan pembentukan Rancangan Undang-Undang MPR dapat mengatasi permasalahan yang timbul dari penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang dan lemahnya kewenangan MPR?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari amandemen kelima UUD NRI 1945 dan pembentukan Rancangan Undang-Undang MPR?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 dan Rancangan Undang-Undang MPR?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi akibat penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang dan lemahnya kewenangan MPR.
2. Merumuskan urgensi amandemen kelima UUD NRI 1945 dan penyusunan Rancangan Undang-Undang MPR dalam mengatasi permasalahan yang timbul dari penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang dan lemahnya kewenangan MPR.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis amandemen kelima UUD NRI 1945 dan RUU MPR.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 dan RUU MPR.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan amandemen kelima UUD NRI 1945 dan RUU MPR dalam rangka memperkuat kewenangan MPR dan mewujudkan cita-cita eksistensi MPR sebagai wakil rakyat.

1.4. Metode

Kata metodologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* (Latin: *methodus*) dan *logos*. *Methodos* adalah sebuah upaya atau usaha untuk mencari pengetahuan dan sebuah proses mengenai “*how to conduct such research activities*”.⁴³ Sementara kata penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris “*research*”, pada hakikatnya merupakan sebuah upaya pencarian. Lewat penelitian (*research*) manusia mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar, yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan suatu masalah.⁴⁴

Pada dasarnya terdapat dua tujuan dari penelitian ini yakni dengan mengakomodir penguatan kewenangan MPR melalui amandemen kelima UUD NRI 1945 serta penguatan eksistensi kelembagaan MPR melalui pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri, sehingga digunakan pula dua metode berikut dalam rangka mencapai kedua tujuan tersebut.

1.4.1. Metode Perubahan

Terhitung sejak reformasi, perubahan UUD NRI 1945 di Indonesia telah dilakukan sebanyak empat kali, yakni pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan tetap perlu diteruskan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara, yakni dengan mewujudkan Perubahan Kelima UUD NRI 1945. Oleh karena itu, amandemen UUD NRI 1945 hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan terhadap UUD NRI 1945 yang lebih komprehensif dan berorientasi masa depan, sehingga dapat mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar, kita mengenal beberapa istilah, yaitu (i) pergantian atau penggantian, (ii) perubahan, (iii) amandemen, (iv) pembaruan, (v) revisi, dan lain sebagainya. Dalam bahasa Inggris juga dikenal adanya istilah *change*, *revision*, *amendment*, *reform*, *alteration*, dan sebagainya. Yang paling umum dipahami adalah pengertian umum tentang perubahan konstitusi itu mencakup pengertian (a) penggantian naskah yang satu dengan naskah yang sama sekali berbeda, (b) perubahan dalam arti dalam naskah UUD dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD itu menurut tradisi negara-negara Eropa Kontinental,⁴⁵ (c) perubahan dengan

43 *Encyclopedia Winkler Prins*. 3rd ed., hlm. 603 dalam Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm. 105-106.

44 M. Syamsudin, *Loc. Cit.*

45 Dalam bahasa Belanda, kata mengubah atau *to amend the constitution* disebut *veranderingen in de Grondwet*, dan

cara melampirkan naskah perubahan itu pada naskah UUD yang sudah ada, dan inilah yang biasa disebut dengan istilah amandemen menurut tradisi Amerika Serikat.

Dalam bahasa Indonesia, semua bentuk perubahan itu dapat disebut sebagai perubahan, atau dalam bahasa Inggris-nya biasa juga disebut dengan istilah *amendment (constitutional amendment)*.⁴⁶ Selanjutnya, Moh. Mahfud MD juga mengungkapkan bahwa amandemen di Indonesia diartikan sebagai perubahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal. Secara resmi istilah yang dipakai di Indonesia adalah “perubahan”.⁴⁷

Mengenai amandemen UUD NRI 1945 sendiri, terdapat hal-hal yang dilarang dalam melakukan perubahan UUD NRI 1945, dimana terdapat penegasan bahwa obyek perubahan terbatas pada pasal-pasal. Ini berarti bahwa Pembukaan UUD NRI 1945 tidak boleh dilakukan perubahan. Kedua, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia juga dilarang sebagai obyek perubahan. Dengan demikian ada dua hal yang dilarang menjadi obyek perubahan, yaitu Pembukaan dan bentuk negara kesatuan. Larangan mengubah Pembukaan tersirat dari ketentuan Pasal 37 ayat (1) sampai ayat (4), yang hanya menggunakan ungkapan “perubahan pasal-pasal” atau “mengubah pasal-pasal”.⁴⁸

Oleh karena itu, berangkat dari pemikiran di atas, metode perubahan UUD NRI 1945 kelima yang digunakan dalam Naskah Akademik ini adalah perubahan dengan dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD yang telah ada sebelumnya, tanpa mengubah Pembukaan dan bentuk negara sebagaimana yang telah tertuang dalam UUD NRI 1945 sebelumnya.

Dalam amandemen kelima ini, peneliti akan menambah beberapa pasal juga ayat pada Pasal 3, 4, 7A, dan Pasal 24C UUD NRI 1945. Pada Pasal 3, akan ditambahkan sisipan ayat (1a), (3a), dan (3b). Penambahan ini dimaksudkan untuk mengatur penambahan kewenangan MPR terkait menetapkan haluan pembangunan nasional berencana, penafsiran undang-undang dasar, dan menyelenggarakan sidang tahunan. Kemudian, di antara Pasal 4 dan Pasal 5 UUD NRI 1945 ditambahkan 1 ayat sisipan yakni Pasal 4a. Pasal 4a ini

menurut Van Der Pot dalam bukunya *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* terbitan tahun 1972 disebutkan sebagai '*wijziging*' dan '*herziening*'. Lihat: Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi: Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 1978*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 162.

46 Jimly Asshiddiqie, “Kemungkinan Perubahan Kelima UUD NRI 1945,” (Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 usulan DPD-RI, disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011).

47 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 160.

48 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 21.

dimaksudkan untuk menambahkan kewenangan Presiden (dalam konteks ini adalah calon Presiden terpilih dan wakilnya) untuk mengajukan veto terhadap rancangan awal haluan pembangunan nasional berencana kepada MPR. Penambahan kata-kata pada Pasal 7A merupakan penambahan alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sedangkan, penambahan Pasal 24C dilakukan dengan cara menyisipkan dua ayat baru yakni Pasal 24C ayat (1a) dan ayat (1b). Penambahan ayat ini untuk menambahkan kewenangan MK untuk melakukan pra-peninjauan atau *judicial preview* terhadap rancangan akhir haluan pembangunan nasional berencana, serta meminta penafsiran konstitusional kepada MPR dalam proses *judicial review*.

Perubahan kelima UUD NRI 1945 ini dimaksudkan untuk mereformasi kembali kewenangan MPR sebagai suatu perwakilan rakyat yang kuat dan mampu merealisasikan tujuan pembentukan MPR itu sendiri dengan mengatur MPR dalam undang-undang tersendiri serta menambah kewenangan MPR untuk meningkatkan kepuasan rakyat terhadap MPR berupa: (i) kewenangan MPR untuk membuat arah haluan pembangunan; (ii) kewenangan MPR untuk melantik pimpinan MPR dalam hal presiden dan/atau wakil presiden, dan *triumvirate* mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden; (iii) Kewenangan MPR untuk melakukan penafsiran konstitusi atas permintaan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (iv) tugas MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR; dan (v) kewenangan MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPR/S terdahulu.

1.4.2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik RUU MPR ini adalah penelitian dasar (*basic research*). *Basic research* adalah penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk pengembangan teori-teori ilmiah atau prinsip-prinsip yang mendasar dan umum dari bidang ilmu yang bersangkutan. Seseorang yang melakukan penelitian dasar memiliki tujuan mengembangkan ilmu pengetahuan tanpa memikirkan pemanfaatan secara langsung dari hasil penelitian tersebut. Penelitian dasar justru memberikan sumbangan besar terhadap pengembangan serta pengujian teori-teori yang akan mendasari penelitian terapan.⁴⁹

49 "Pendekatan, Jenis, dan Metode Penelitian Pendidikan", Direktorat Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional 2008, diakses dari laman <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/PENELITIAN%20PENDIDIKAN.pdf> pada tanggal 24 April 2018.

Menurut Soerjono Soekanto terdapat dua jenis penelitian hukum, penelitian hukum sosiologis dan normatif.⁵⁰ Penelitian hukum sosiologis berfokus pada identifikasi hukum dan efektivitas hukum.⁵¹ Sedangkan penelitian hukum normatif, sebagian besar, terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.⁵²

Penyusunan Naskah Akademik RUU MPR ini didasarkan pada hasil penelitian/pengkajian hukum dan penelitian lainnya yang menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Namun, metode ini dapat dilengkapi dengan wawancara dan diskusi (*forum group discussion*). Peneliti melalui metode ini berusaha untuk mengajukan gagasan untuk mengatur mengenai MPR dalam undang-undang tersendiri di Indonesia dan bagaimana penguatan kewenangan MPR dalam rangka merealisasikan cita-cita eksistensi MPR itu sendiri.

Sementara, pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik RUU MPR ini menggunakan teknik studi kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto, Studi Kepustakaan merupakan metode pengumpulan data melalui data tertulis dengan menggunakan konten analisis.⁵³ Karakteristik utama penelitian ilmu hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum terletak pada sumber data yang digunakan.⁵⁴ Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Sumber data primer yang digunakan adalah berupa wawancara.

Sedangkan, sumber data sekunder yang digunakan di dalam penulisan ini berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas.⁵⁵ Adapun bahan hukum primer yang digunakan di dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri dari :

- a. Norma atau kaidah dasar, yakni Pancasila dan Pembukaan UUD NRI

50 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2005), hlm. 51. Amiruddin dan Zainal juga menggunakan terminologi jenis penelitian yang sama dengan Soerjono Soekanto. Menurut mereka, penelitian hukum normatif pada dasarnya hanyalah mengkaji kepatutan (*appropriateness*) dari sebuah norma, sehingga tidak membutuhkan studi lapangan untuk mendapatkan data primer. Sementara penelitian sosiologis membutuhkan data primer melalui studi lapangan, selain studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder. Lihat Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118-120; 133-135.

51 Soerjono Soekanto, *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 21.

54 Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 92.

55 Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 67.

- 1945;
- b. Peraturan Dasar, yaitu batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);
 - c. Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 2) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR;
 - d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
 - e. Yurisprudensi;
 - f. Traktat; dan
 - g. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer,⁵⁶ yang terdiri dari literatur ilmu hukum dan karya ilmiah yang ada kaitannya dengan masalah yang dibahas. Adapun bahan hukum sekunder dalam penulisan Naskah Akademik ini diperoleh dari jurnal, artikel, makalah, internet, seminar, dan sebagainya.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,⁵⁷ seperti kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan penulisan Naskah Akademik ini.

Kemudian, penyusunan Naskah Akademik RUU MPR ini akan menggunakan analisis deskriptif-kualitatif, yang menyeleksi data dari kualitas dan kebenarannya, kemudian dikaitkan dengan teori-teori, kaidah-kaidah, asas-asas, dan norma hukum yang berlaku maupun yang diperoleh dari studi kepustakaan.⁵⁸ Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, peneliti hanya melakukan teknik pengumpulan data dengan

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 Syamsudin, *Op. Cit.*, hlm. 133.

studi kepustakaan. Diharapkan dengan analisis ini, peneliti bisa menelaah urgensi pembentukan UU MPR tersendiri demi penguatan lembaga MPR sebagai kristalisasi suara rakyat.

Dalam penelitian hukum, terdapat beberapa jenis (metode) pendekatan, yang setidaknya akan menggunakan salah satu, dalam usaha mengumpulkan dan mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menjawab sebuah permasalahan hukum.⁵⁹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat lima metode pendekatan, yaitu: pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.⁶⁰

Peneliti dalam menelaah permasalahan yang ada dalam penyusunan Naskah Akademik RUU MPR ini akan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilengkapi dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi berkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Bagi keperluan praktis, hal ini dilakukan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan konsep beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁶¹

Pendekatan perbandingan, dilakukan dengan membandingkan hukum (peraturan perundang-undangan)⁶² sebuah negara dengan hukum negara lain mengenai hal yang sama. Tujuannya adalah mencari persamaan dan juga perbedaan dari hukum tersebut, dasar filosofis yang termaktub, dan untuk melihat adanya konsistensi antara filosofi dengan hukum tersebut.⁶³ Dalam melakukan pendekatan perbandingan, seorang peneliti tidak boleh tidak memperhatikan faktor pembanding atau yang lazim disebut *tertium comparationis*.

Pendekatan historis berkaitan dengan dimensi waktu, yakni masa lalu,

59 Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 93.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 Menurut Peter Mahmud Marzuki, putusan pengadilan dapat juga digunakan sebagai variabel pembanding penelitian hukum. *Ibid.*, hlm. 95.

63 *Ibid.*

masa kini, dan yang akan datang. Pendekatan dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi dengan tujuan melihat ada tidaknya pergeseran makna, mengingat hukum bersifat dinamis. Pendekatan ini bertujuan untuk memberikan masukan pada pengkajian hukum yang ada pada masa sekarang atau sebagai masukan pada perubahan hukum yang akan dilahirkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kajian Teoretis

2.1.1. Negara

Pada dasarnya, tidak mungkin ada satu negara yang berdiri dengan sendirinya, karena negara diadakan, maka negara ada. Negara tidak mungkin mengadakan dirinya sendiri sebab tidak mempunyai keinginan/kemauan sebagai negara. Sehingga, yang mengadakan negara itu adalah manusia dan digolongkan sebagai suatu peristiwa tertentu. Karena negara merupakan suatu bentuk pergaulan hidup manusia, karena itulah didasarkan kemauan bersama dari sekumpulan manusia, yang menjadi rakyat dari negara itu sesudah lahir.⁶⁴ Negara menjadi suatu corak kelompok manusia yang bertingkat tinggi dan tingkatan (tinggi) ini merupakan hasil penyempurnaan pergaulan hidup yang mendahului negara itu, yang dimiliki oleh rakyat itu.

Menurut Prof. Mr. M. Nasroen, merupakan sebuah bentuk yang tertentu dari pergaulan hidup manusia, yang memiliki syarat-syarat: memiliki daerah, rakyat, dan pemerintahan tertentu.⁶⁵ Rakyatlah yang menjalankan dan mengadakan dari negara itu, sebagaimana beliau berpendapat bahwa negara hanyalah suatu alat tertentu untuk mencapai tujuan tertentu,⁶⁶ yang memiliki kemauan dan merupakan pusat seluruh kekuasaan (yaitu rakyat dari negara tersebut).

Dalam sejarah pertumbuhan ilmu negara, terdapat tipe-tipe pokok negara yang terdiri dari lima bagian yaitu negara Timur Purba, Yunani Kuno, Romawi Kuno, Abad Pertengahan, dan negara Hukum, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Negara Timur Purba/Kuno

Penulis-penulis Barat berpendapat bahwa negara-negara Timur Kuno termasuk ke dalam jenis tirani atau *despotie*. Hal ini didasarkan bahwa negara Timur Kuno diperintah oleh raja-raja berkuasa mutlak dan bertindak sewenang-wenang. Peranan raja besar sekali—ia

64 M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 12.

65 *Ibid.*, hlm. 12-13.

66 Dinyatakan oleh Prof. Mr. M. Nasroen, bahwasanya negara sebagai alat tidak mungkin tidak punya tujuan, dengan catatan bahwa tujuan negara tersebut adalah tujuan dari rakyatnya. Hal ini disebabkan negara itu selain dari rakyat, oleh rakyat, juga untuk rakyat.

bertanggung jawab atas segala keburukan dan kebaikan masyarakat dalam negara yang dikuasainya. Raja dianggap sebagai pusat sumber kekuatan (*centrale wrachtbon*), sedangkan negara yang dimaksud merupakan pencerminan dari makro kosmos dan mikro kosmos. Raja menjadi sentral dan oleh karena itulah ia harus bertanggung jawab terhadap seluruh rakyatnya. Menteri-menteri membantu raja dalam menjalankan tugasnya.

Oleh karena itulah, pendapat ahli-ahli dari Barat yang menganggap negara Timur Kuno adalah *despotie* tidak dapat dibenarkan seluruhnya.⁶⁷ Sedangkan, tindakan sewenang-wenang seorang raja adalah tindakan penyelewengan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Penyelewengan macam ini tidak hanya terjadi di negara-negara Timur Kuno, namun juga terjadi di negara-negara Barat.⁶⁸ Selain itu, ciri-ciri digambarkannya pemerintahan di negara Timur Kuno adalah teokrasi, yang artinya pemerintahan dijalankan berdasarkan keagamaan. Ditinjau dari sudut kewibawaan (*gezag*)—Raja yang dianggap berasal dari Tuhan, maka dalam negara Timur Kuno pemerintahannya bersifat absolut.⁶⁹

2. Negara Yunani Purba/Kuno

Ciri khas dari negara Yunani Kuno adalah tipe negara kota atau *polis*. Polis ini mempunyai wilayah sebesar kota yang dilingkari oleh tembok-tembok yang menjadi benteng pertahanan bila ada serangan musuh dari luar. Penduduk tiap negara kota sedikit jumlahnya dan pemerintahannya bersifat demokratis.

Rakyat ikut serta secara langsung dalam pemerintahan, sehingga disebut pemerintahan demokrasi langsung (*direct democracy*). Rakyat artinya harus memiliki pengetahuan yang cukup, maka itu dari hal inilah lahir istilah *encyclopaedia* yang artinya lingkaran pengetahuan. Pengetahuan umum diajarkan kepada rakyat sehingga rakyat dapat ikut serta dalam pemerintahan. Pemerintahan demokrasi langsung ini mengumpulkan rakyat di satu tempat yang disebut sebagai sidang *ecclesia*, dimana rakyat langsung diberitahukan kebijakan-kebijakan pemerintah, kesulitan-kesulitan untuk dipecahkan bersama, mengadakan perbaikan-perbaikan yang perlu diselenggarakan bersama, dan sebagainya. Oleh karena itulah rakyat langsung ikut serta dalam

67 Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hlm. 86.

68 Bila melihat pada negara-negara Barat, maka dianutlah slogan "*the king can do no wrong*" yang artinya raja tidak dapat disalahkan karena perbuatannya. Maka itu, dianggaplah pendapat ahli-ahli Barat kurang memuaskan karena kurang mengenal latar belakang dari kekuasaan raja-raja tersebut.

69 I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 61

pengambilan keputusan pemerintah. Cita-cita dari negara kota ini adalah memenuhi segala keperluan hidupnya.⁷⁰

Namun, timbul satu pertanyaan apakah rakyat benar-benar seluruhnya diikutsertakan dalam pemerintahan. Fakta-fakta menunjukkan bahwa sebenarnya apa yang dikatakan sebagai demokrasi langsung itu tidaklah benar, atau bukanlah sebuah susunan pemerintahan demokrasi langsung yang benar-benar murni. Hal ini disebabkan karena: (1) tidak seluruhnya rakyat Yunani bebas, karena itulah tidak semua rakyat memiliki hak suara dalam *ecclesia*. Para budak tidak memiliki hak suara, karena tidak dianggap sebagai manusia yang bermartabat dan mampu melakukan tindakan hukum; (2) demokrasi langsung di Yunani Kuno dilaksanakan dengan musyawarah untuk mencapai kata sepakat, namun kenyataannya tidak semua warga polis bisa ikut serta, bahkan sebagian besar menyerahkan hak suaranya kepada orang-orang yang pandai berbicara/berdiskusi, atau kepada pemimpin-pemimpin yang pandai dalam beretorika. Pemimpin-pemimpin inilah yang mengambil keputusan tentang nasib rakyat yang sebagian besar kurang pandai berbicara. Dengan demikian, sebetulnya demokrasi di Yunani Kuno tidak murni langsung.

3. Negara Romawi Purba/Kuno

Jenis negara Romawi Kuno digambarkan sebagai suatu *imperium* yang memiliki wilayah yang sangat luas karena jajahan-jajahannya. Saat itu, di Romawi Kuno terdapat suatu ajaran yang diperolehnya akibat akulturasi dengan Yunani Kuno. Akibat jajahan Romawi terhadap Yunani, menyebabkan pertemuan dua kebudayaan dari orang-orang Romawi yang pulang ke negeri asalnya sambil membawa kebudayaan Yunani.

Namun, ajaran-ajaran itu tetap hanya menjadi ajaran saja. Ajaran yang dibawa dari Yunani antara lain adalah terkait demokrasi dan kedaulatan rakyat. Akan tetapi kenyataannya tidak hidup di Romawi. *Caesar* Romawi memiliki kekuasaan besar sekali dan dapat bertindak semaunya, sehingga terkenal sebagai seorang tiran. Walaupun terdapat ajaran demokrasi dari Yunani yang dibawa ke Romawi, tetap tidak berpengaruh terhadap susunan pemerintahan di Romawi. Kedaulatan rakyat Yunani dikonstruksi menjadi paham *Caesarismus*, yaitu paham dimana *Caesar* menerima kekuasaan daripada rakyat berdasarkan kepercayaan rakyat kepadanya.

Perjanjian kepercayaan kekuasaan dari rakyat kepada *Caesar*

70 *Ibid.*, hlm. 62.

ini diletakkan dalam *Lexregia*, yaitu semacam undang-undang yang memberikan hak kepada *Caesar*. Sehingga di Romawi Kuno tidak berlaku kedaulatan rakyat, namun kedaulatan mutlak *Caesar*. Romawi pun bukan lagi suatu negara kota yang kecil wilayahnya dan sedikit penduduknya, tapi suatu imperium yang bukan merupakan *city state*, melainkan *country state*.⁷¹

4. Negara Abad Pertengahan

Negara-negara pada Abad Pertengahan tidak lagi berbentuk *city state*, tapi *country state* yang bersifat dualisme. Dualisme ini disebabkan karena adanya dua macam hak yang menjadi dasar bagi terbentuknya, yaitu: (1) hak raja untuk memerintah (*Rex*) dan (2) hak rakyat yang disebut *Regnum*. Hak raja untuk memerintah (*beersersrechten*) ini dapat berpindah tangan. Misalnya, karena para bangsawan telah berjasa terhadap raja, sebagai balas jasanya mereka diberikan sebidang tanah, dan karenanya segala hak atas tanah itu berpindah ke tangan para bangsawan tersebut. Oleh karena itu, tipe negara abad pertengahan adalah feodalistis, yaitu berdasarkan hak perseorangan.

Tidaklah mengherankan jika hak milik atas tanah menurut hukum Perdata Barat sifatnya mutlak, karena bersumber kepada hak perseorangan yang tidak bisa diganggu gugat. Namun, menurut paham sekarang, hak milik mempunyai kewajiban untuk mengabdikan kepada kepentingan umum. Dari macam-macam hak itu, kemudian muncul yang disebut hak-hak kota (*staatsrechten*), yaitu hak yang diberikan raja kepada orang-orang yang berjasa. Oleh karena itulah timbul hak-hak rakyat yang dapat membatasi kekuasaan daripada raja yang dikemukakan oleh aliran *monarchomachen* yang hendak mencegah kesewenang-wenangan raja.

Sesuai dengan teori Perjanjian, perjanjian antara raja dan rakyat ini sifatnya saling membatasi satu sama lain, dan dimasukkan ke dalam *leges fundamentalis*. Dalam *leges fundamentalis*, ditentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari kedua belah pihak. Bila raja melampaui batas hak-haknya, rakyat bisa menuntut atau memberontak dan demikian pula sebaliknya.

5. Negara Hukum

Dalam negara hukum, maka tindakan pemerintah maupun rakyat didasarkan atas hukum, berpangkal dari hukum, bertujuan untuk

71 Sebelumnya, ketika Caesar baru pertama kali diangkat, ia sama sekali tidak memiliki kekuasaan. Setelah diadakan perjanjian atau *Lexregia* ini, maka kekuasaan ini diserap oleh Caesar dan akhirnya Caesar berkuasa penuh dan mutlak.

mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.⁷² Sebagai unsur-unsur klasik, yang dipakai dalam negara hukum adalah diakuinya adanya hak-hak asasi yang harus dilindungi oleh penguasa dan sebagai jaminannya, diadakan pembagian kekuasaan.

Lebih lanjut lagi mengenai negara hukum, akan dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya.

2.1.2. Negara Hukum

Negara hukum dapat berarti sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.⁷³ Unsur dari negara hukum pada awalnya berupa perlindungan hak asasi manusia oleh pihak penguasa serta pembagian kekuasaan sebagai jaminan dari perlindungan oleh pihak penguasa tersebut. Negara hukum sendiri merupakan reaksi dari kekuasaan raja-raja yang absolut, yang mula-mula tujuan hukum ialah hendak membebaskan diri dari campur tangan negara.

Dalam perkembangannya, unsur negara hukum yang pada awalnya terdiri dari dua kemudian berkembang menjadi empat, yakni undang-undang bagi tindakan pemerintah. Yang dimaksud dari unsur tersebut adalah, dalam menjalankan pemerintahan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian peradilan administrasi yang berdiri sendiri, yang menyelesaikan perkara-perkara yang timbul antara rakyat dan pemerintah.

Oleh karena itu, hingga kini negara hukum mempunyai empat unsur yaitu:

1. Hak-hak asasi.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Adanya undang-undang bagi tindakan pemerintah.
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Mempertimbangkan bahwa kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks yang ingin dipenuhi yang berbanding lurus dengan pembuatan undang-undang yang lambat serta beranggotakan orang awam, maka dalam hal ini pemerintah tidak dapat menunggu pembuat undang-undang dalam menyelenggarakan kepentingan umum. Maka pemerintah terpaksa

72 *Ibid.*, hlm. 91.

73 *Ibid.*, hlm. 91.

mengambil suatu kebijakan, asal kebijakan itu tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. Unsur-unsur demokrasi tersebutlah yang merupakan yang harus dijamin oleh undang-undang.

Dalam buku Ilmu Negara karya Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, dicantumkan paham menurut Dicey⁷⁴ bahwa sebutan lainnya untuk negara hukum yang berdasarkan kedaulatan hukum adalah *rule of law*⁷⁵. Unsur dari *rule of law* adalah:

1. *Equality before the law*, artinya setiap manusia mempunyai kedudukan hukum yang sama dan mendapatkan perlakuan yang sama;
2. *Supremacy of law*, artinya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum; dan
3. Hak-hak asasi manusia tidak bersumber pada undang-undang dasar.

Konsep *rule of law* ini, dimana yang pertama kali dikemukakan oleh Dicey merupakan konsep yang dianut oleh negara Inggris dengan sistem hukum *common law*. Namun, konsep *rule of law* ini dianut oleh berbagai negara di dunia dengan sistem hukum yang berbeda-beda.⁷⁶

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan istilah Jerman yaitu *rechtstaat*. Negara-negara lain kecuali negara Inggris⁷⁷, menerjemahkan konsepsi *rechtstaat* itu ke dalam masing-masing seperti *etat de droit*, dan *estado de derecho*. *Rechtstaat* menurut Carl Schmitt, semula atas pengaruh Prancis, hanya terdiri atas:⁷⁸

1. Hak asasi manusia (*grondrechten*).
2. Pembatasan kekuasaan (*scheiding van machten*).

Kemudian di Jerman, Julius Stahl mengembangkan unsur-unsur *rechtstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:⁷⁹

1. Pengakuan hak asasi manusia (*grondrechten*);

74 *Ibid.*, hlm. 93.

75 Secara konsep, *rule of law* dapat disamakan pengertiannya dengan negara hukum atau *rechstaat*. Istilah *rule of law* sendiri dikemukakan oleh Dicey pada tahun 1855 dalam bukunya yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of Constitution*, yang kemudian konsep *rule of law* tersebut menjadi bahan kajian dalam pengembangan hukum, bahkan menyebar ke berbagai negara dengan sistem hukum yang berbeda. Lih. Teguh Prasetyo, "Rule of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia", dalam Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga (Oktober 2010):133.

76 *Ibid.*, hlm. 134.

77 Negara Inggris, yang memiliki tradisi berbeda mengembangkan istilah sendiri yang dikemukakan oleh Dicey yaitu *rule of law* dikaitkan dengan "*the Rule of Law, and not of Man*". Dalam istilah tersebut, sebagai pemimpin yang sesungguhnya bukanlah orang per orang, melainkan hukum itu sendiri. Lih. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 302.

78 *Ibid.*, hlm. 301.

79 *Ibid.*, hlm. 301.

2. Pembatasan kekuasaan (*scheiding van machten*);
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*administratie*) (*wetmatigheid van bestuur*); dan
4. Pengadilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).

Keempat prinsip yang dikemukakan oleh Julius Stahl tersebut apabila digabungkan oleh Dicey pada pokoknya akan menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Prinsip negara hukum di zaman sekarang kemudian ditambahkan oleh *The International Commission of Jurist* yakni prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartial judiciary*) karena dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Menurut *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum adalah:⁸⁰

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Utrecht dalam bukunya *Hukum Administrasi Negara* membedakan negara hukum menjadi dua, yakni Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik serta Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Modern.⁸¹ Negara Hukum Formil mencakup pengertian hukum yang sifatnya formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan yang tertulis. Sedangkan Negara Hukum Materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society*, membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan dalam arti materil yaitu *the rule of just law*. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan konsepsi negara hukum, keadilan tidak secara serta-merta terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan materil.⁸²

Maka istilah *the rule of law* yang diharapkan untuk digunakan untuk menyebutkan konsepsi tentang negara hukum di zaman sekarang bagi Friedman adalah *the rule of just law* agar tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.⁸³

80 Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", diakses dari laman http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.Pdf pada tanggal 8 Juni 2018.

81 *Ibid.*, hlm. 3.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, hlm. 4.

Namun, terlepas dari perkembangan pengertian tersebut, konsepsi mengenai Negara Hukum kebanyakan masih terpaku pada unsur-unsur pengertian sebagaimana yang dikembangkan pada abad ke-19 dan ke-20.

Arief Sidharta merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru, yaitu meliputi lima hal, yakni:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum, untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang berkaitan dengan asas kepastian hukum adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum.
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak.
 - d. Asas peradilan bebas, independent, imparsial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi.
 - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas.
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya persamaan (*Similia similibus* atau *equality before the law*)

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan sekelompok atau seorang tertentu atau mendiskriminasi orang atau kelompok tertentu. Dalam prinsip ini terkandung dua hal, yakni: (i) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, serta (ii) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

1. Asas demokrasi, dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Maka asas demokrasi harus melalui beberapa prinsip, yaitu:
 - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik yang bersifat langsung, umum, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara

- berkala.
- b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.
 - d. Semua tindakan pemerintah terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak.
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
2. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi; dan
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berguna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Konsep *rule of law* juga dibagi menjadi dua kategori oleh Brian Tamanaha⁸⁴, yakni *formal* dan *substantive*. Masing-masing dari kategori tersebut memiliki tiga bentuk, sehingga bentuk Negara Hukum atau *Rule of Law* memiliki enam bentuk, yakni:

1. *Rule by law*. Disini hukum difungsikan sebagai *instrument of government action* (instrument tindakan pemerintah);⁸⁵
2. *Formal Legality* (Legalitas Formal), yang berciri-ciri: (i) *rule written in advance* atau prinsip prospektivitas dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum sehingga berlaku bagi semua orang, (iii) jelas, (iv) publik, dan (v) relatif stabil;

84 Konsep ini dikutip oleh Marjanne Termoshuizen-Artz dalam Jurnal Hukum Jentera. *Ibid.*, hlm. 7.

85 Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik. *Ibid.*, hlm. 7.

3. *Democracy and Legality* (Demokrasi dan Legalitas). Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian;
4. *Substantive views* (pandangan substantif) yang menjamin *individual rights* (hak-hak individu);
5. *Rights of dignity and/or justice* (hak atas martabat dan/atau keadilan); dan
6. *Social welfare, substantive equality, welfare, preservation of community* (Kesejahteraan sosial, kesetaraan substantif, kesejahteraan, menjaga komunitas).

2.1.3. Haluan Negara

Haluan negara (*staatsprinzip*) merupakan pegangan bagi *policy-executes*. Namun hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat terkait haluan negara. Hal ini dapat ditinjau sebagai berikut:⁸⁶

- 1) Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip untuk mempertahankan bentuk dari negara. Hal ini berasal dari ajaran Carl Schmitt. Bentuk negara demokrasi dapat dipertahankan jika didasarkan pada prinsip persamaan/*indenteit*, sedangkan bentuk negara monarki didasarkan pada perwakilan/representasi sehingga raja hanya sebagai mandataris.
- 2) Haluan negara dapat diartikan sebagaimana paham Aristoteles, yakni prinsip yang tidak hanya mempertahankan bentuk negara, tetapi menentukan pula isi daripada suatu negara. Telah dijumpai berbagai bentuk negara ideal, yaitu:
 - Monarki, prinsipnya persamaan dalam rasio (*gelijkheid in verstand*).
 - Aristokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebajikan (*gelijkheid in deugd*).
 - Demokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebebasan (*gelijkheid in vrisjheid*).

Sehingga, prinsip yang telah dipaparkan di atas tidak semata-mata mempertahankan bentuk negara tetapi menentukan juga isi dari struktur negara (tipe negara).

- 1) Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip yang memberikan pegangan atau dasar yang dapat menjamin agar orang-orang dalam negara itu menaati undang-undang. Paham ini dikemukakan oleh Montesquieu. Sebagai contoh dapat dilihat pada bentuk tirani, yakni memiliki prinsip untuk menimbulkan rasa takut, sehingga rasa takut

⁸⁶ Teuku Amir Hamzah, dkk. (eds.), *Op. Cit.*, hlm. 184-185.

tersebut akan menjamin ditaatinya peraturan. Dalam monarki, haluan negara adalah kehormatan terhadap diri seorang raja.

- 2) Haluan negara dalam arti umum merupakan pedoman untuk menjalankan pemerintah. Haluan negara di sini disamakan dengan *Regeringsprinsipe*. Sebagai contoh, dalam suatu negara adalah program dari suatu kabinet atau segala keputusan-keputusan yang lain daripada negara yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.

2.1.4. *Welfare State*

Welfare state atau negara kesejahteraan dikatakan menjadi institusi yang amat esensial dalam segala komunitas modern. Konsep *welfare state* di Eropa Barat lahir dari adanya perlindungan sosial (*social protection*) yang dimulai awal tahun 1940-an, berkembang lebih lanjut dari tahun 1950 hingga 1970-an.⁸⁷ Teori paling tua mengenai perkembangan *welfare state* relatif mengadopsi pendekatan struktural dan fungsional. Dengan kata lain, penganut pendekatan strukturalis dan fungsionalis melihat *welfare state* muncul sebagai negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada tingkat industrialisasi tertentu, modernisasi, atau kapitalisme modern.⁸⁸

Teori ini berangkat dari filosofi bahwa negara harus memerhatikan kesejahteraan masyarakatnya, sebagaimana tiap manusia mengemban tanggung jawab untuk keluarganya sendiri, dan sesamanya.⁸⁹ Konsep negara kesejahteraan pada abad ke-20 lahir sebagai koreksi berkembangnya konsep negara sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*), gejala kapitalisme perekonomian yang perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama.⁹⁰ Dikarenakan adanya jurang kemiskinan, maka negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk memerhatikan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Munculnya aliran sosialisme yang menentang individualisme dan liberalisme, akhirnya lahir pula konsepsi mengenai negara kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan ini tidak banyak maupun sering didefinisikan, namun Asa Briggs, seorang sejarawan mencoba untuk menjelaskan esensi dari konsep *welfare state*:

“A welfare state is a state in which organized power is

87 Jorgen Goul Andersen, “Welfare State and Welfare State Theory”, Working Paper Centre for Comparative Welfare Studies, Department of Political Science, Aalborg University, diakses dari laman http://www.dps.aau.dk/digitalAssets/205/205089_80-2012-joergen-goul-andersen.pdf pada tanggal 21 Mei 2018, hlm. 4.

88 “Welfare State Theories”, University of Washington, diakses dari laman <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/cousins.pdf> pada tanggal 21 Mei 2018, hlm. 20.

89 “Defending the Welfare State”, *The American Political Science Review* 80 No. 3 (September 1986): 949.

90 Winda Roselina Effendi, “Konsep *Welfare State* di Indonesia”, *Trias Politika* 1 No. 1 (April, 2017): 172.

deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions:

- 1) *first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property;*
- 2) *second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain "social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and*
- 3) *third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.*"⁹¹

Artinya, *welfare state* diartikan sebagai suatu kekuasaan yang terorganisir yang digunakan (melalui politik dan administrasi) untuk mengatur atau memanipulasi kekuatan pasar, dalam sekurang-kurangnya dalam 3 (tiga) arah, yakni:

- 3) Menjamin individu dan keluarganya mendapat pendapatan minimal terlepas dari nilai pasar dari pekerjaan mereka atau properti yang dimiliki;
- 4) Mempersempit rasa ketidakamanan dengan memungkinkan individu dan keluarganya untuk memenuhi *social contingencies* ("kemungkinan sosial") tertentu, misalnya tingkat orang-orang sakit, usia tua, maupun pengangguran, yang dapat membawa krisis keluarga; dan
- 5) Menjamin atau memastikan seluruh warga negara tanpa pandang bulu mendapatkan standar terbaik dalam jaminan sosial.

Pada intinya, *welfare state* berusaha memanipulasi akibat dari kekuatan pasar, dengan cara menyediakan semacam jaminan minimal (*minimum guarantee*) untuk memitigasi kemiskinan, mengakomodir layanan sosial, dan layanan tertentu seperti kesehatan, *child and elder care*, dengan standar pelayanan terbaik yang dapat diusahakan.⁹²

Penelitian lain menunjukkan bahwa *welfare state* dapat dilihat dari sudut pandang terbatas dan luas. Pertama, dalam perspektif terbatas, negara kesejahteraan merupakan tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga dalam ilmu ekonomi (konsumsi dalam negeri,

91 Jorgen Goul Andersen, *Op. Cit.*, hlm. 4.

92 *Ibid.*

penghasilan/pendapatan, dan asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orang tua. Kedua, dalam perspektif luas, *welfare state* digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik (misalnya, kebijakan perumahan, peraturan ketenagakerjaan, perpajakan, kebijakan lingkungan) yang ditujukan untuk menyejahterakan masyarakat.⁹³

Wilensky mendefinisikan *welfare state* sebagai pemerintahan yang melindungi masyarakatnya dan menjamin adanya jaminan sosial sebagai hak dari tiap warga negara, sebagai aktivitas pemerintah terkait dengan memastikan standar minimal dalam pendapatan, kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan untuk seluruh warga negara.⁹⁴ Proses perkembangan *welfare state* dapat dilihat tidak hanya sebagai perlindungan sosial fundamental, tetapi pemerintah mengeluarkan regulasi yang mendukung, dan menciptakan suatu “*safety net*” yang lebih besar lagi untuk masyarakatnya.⁹⁵

Terdapat beberapa jenis *welfare state* yang diuraikan oleh Richard Titmuss (1974) berdasarkan prinsip dari kesejahteraan, yaitu *the residual model*, *the institutional model*, dan *industrial achievement-performance model*. Titmuss membaginya dengan latar belakang kekuatan politik di belakang tiap tipe *welfare state*. Kemudian, Gøsta Esping-Andersen pada tahun 1990 mengembangkannya dan membagi 3 jenis *welfare state* yakni *The Liberal*, *The Social Democratic*, dan *The Conservative Regimes*.⁹⁶ Di bawah ini akan dijelaskan secara umum mengenai jenis-jenis *welfare state* yang dikemukakan Esping-Andersen, yakni sebagai berikut:

1) *The Conservative Model*

Model konservatif ini seringkali disebut sebagai “*the corporatist model*”, “*the social-insurance model*”, maupun “*the Bismarckian Welfare State*”. Otto von Bismarck adalah orang pertama yang memperkenalkan “*mandatory social insurance*” (kewajiban asuransi sosial) pada sekitar tahun 1880. Asuransi yang dimaksud sebagian besar dibayarkan dari pekerja juga pemberi kerja.

Model konservatif ini menekankan pada prinsip bahwa setiap orang yang telah memberikan kontribusi memiliki hak untuk perlindungan sosial, seperti misalnya dana pensiun. Sehingga ada hubungan resiprokal antara kontribusi dari pekerja dan hak untuk

93 Assar Lindbeck, “Consequences of the Advanced Welfare State”, *The World Economy* 11 No. 1 (1998) : 19.

94 Alfred J. Kahn, “Explaining the Welfare State”, *Social Service Review* 76 No. 1 (Maret 2002) : 190.

95 *Ibid.*

96 Jorgen Goul Andersen, *Op. Cit.*, hlm. 6.

pekerja yang diberikan oleh pemberi kerja.⁹⁷ Tidak hanya itu, diberikan label “*conservative model*” dikarenakan negara kesejahteraan bukan menargetkan pada kesetaraan (*equality*), akan tetapi *security (in accordance with people’s position in the social hierarchy)*.

2) *The Social Democratic Model*

Seringkali model ini disebutkan sebagai “*universal welfare state model*” atau “*institutional welfare state model*”. Pertama kali, model ini berangkat dari model *residual model*. Sumber pendanaan berasal dari pajak daripada kontribusi sosial sebagaimana *conservative welfare state model*. Misalnya, model Danish pada tahun 1891 yang memberikan dukungan untuk para orang tua, yang tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan hidupnya; berbeda dengan model asuransi sosial Bismarck. Pemberian *old age allowance* ini diatur di dalam hukum, bagi seluruh warga negara yang telah memasuki usia lanjut, tanpa pandang bulu.⁹⁸ Sehingga, model ini menargetkan *allowance* yang diberikan negara ditujukan untuk seluruh penduduk (“*universal welfare*”), dengan mengutamakan pula bagi orang-orang miskin yang memang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya.

3) *The Liberal/Residual Model*

Model liberal ini adalah negara dengan jaminan sosial yang relatif rendah, pendapatannya rendah, tercipta kelas pekerja, serta ketergantungan pada negara. Strata masyarakat masih bersifat tradisional. Negara yang menganut model ini mendasarkan sistem ekonomi pada *liberal market economies*, yakni aktivitas pasar (sektor korporasi), yang ditandai dengan rantai perdagangan barang dan jasa, dimana setiap pelaku pasar menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan permintaan akan barang dan jasa.

Dapat disimpulkan, bahwa kunci pokok dalam sebuah *welfare state* adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara, khususnya bagi negara-negara modern.

97 *Ibid.*

98 *Ibid.*

2.1.5. Konstitusi

2.1.5.1. Definisi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis, yakni *constituer*, yang berarti membentuk, sehingga istilah ini digunakan dengan maksud pembentukan suatu negara atau menyusun dan mengatakan suatu negara.⁹⁹ Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yakni *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan ...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang memiliki arti berdiri. Dengan demikian, kata *statuere* memiliki arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”.¹⁰⁰ Oleh karenanya, seringkali kita pahami bahwa suatu negara yang telah berdiri pasti memiliki suatu naskah sebagai landasan berjalannya pemerintahan dalam negara tersebut, yakni konstitusi.

Dalam sejarah, kata semakna konstitusi telah digunakan sejak masa Yunani Kuno dan pemerintahan Kekaisaran Romawi. Istilah yang digunakan pada masa Yunani Kuno adalah *politeia*, yang berarti semua karakteristik yang tidak terhingga yang menetapkan esensi negara, yang mencakup aspek ekonomi dan sosial, juga masalah pemerintahan dalam arti sempit sekarang ini. Sedangkan, dalam Kekaisaran Romawi, istilah konstitusi semakna dengan kata *jus* atau kata *constitution*, yang berarti *the acts of legislation by the Emperor*.¹⁰¹ Bolingbroke mengemukakan pandangan tradisional mengenai konstitusi sebagai berikut:

“By constitution we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason, directed to certain fixed objects of public good, that compose the general system, according to which the community hath agreed to be governed. ... We call this a good government, when... the whole administration of public affairs is wisely pursued, and with a strict conformity to the principles and objects of

99 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cetakan ke-15, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 6.

100 *Ibid.*, hlm. 7.

101 Gagasan konstitusionalisme yang ada pada masa Yunani Kuno dan Kekaisaran Romawi bersumber dan didasarkan pada ajaran Plato, Aristoteles, dan Cicero. Hamdan Zoelva, *Op. Cit.*, hlm. 13.

the constitution (arti konstitusi yang dimaksud adalah ketika kita berbicara dengan kebenaran dan kepastian, yang merupakan kumpulan hukum, institusi, dan kebiasaan, yang berasal dari suatu prinsip penalaran, yang diarahkan kepada suatu objek kebaikan publik, yang menyusun system umum, sesuai dengan apa yang telah disetujui oleh masyarakat umum untuk diperintah. ... Kita menyebutnya pemerintahan yang baik ketika... seluruh administrasi kegiatan publik dilaksanakan dengan bijak, dan dengan kesesuaian terhadap prinsip dan objek konstitusi).¹⁰²

L.J. Van Apeldoorn menyatakan bahwa terdapat dikotomi antara istilah *constitution* (konstitusi) dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar). *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Namun, Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar dengan melihat kepada praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara termasuk Indonesia.¹⁰³ Sehingga terlihat bahwa kepustakaan Belanda membedakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.¹⁰⁴

K.C. Wheare menyatakan, “A *constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces – political, economic, and social – which operate at the time its adoption*” yang berarti konstitusi merupakan hasil dari pergulatan kekuatan-kekuatan baik politik, ekonomi, dan sosial, ketika konstitusi tersebut ditetapkan.¹⁰⁵ Sehingga suatu konstitusi dibentuk sesuai kondisi politik, ekonomi, dan sosial suatu negara pada tempat dan waktu tertentu. Oleh K.C. Wheare, konstitusi dalam dunia politik sering digunakan dalam dua pengertian, yakni:¹⁰⁶

1. Digunakan dalam arti luas, yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan

102 Sebagaimana dikutip oleh Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism, Ancient and Modern, United States of America*, (Ithaca: Cornell University Press, 1947), hlm. 5-6.

103 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

104 *Ibid.*, hlm. 8.

105 K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 67.

106 *Ibid.*, hlm. 1.

yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya, dimana di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*nonlegal* atau *extralegal*).

2. Digunakan dalam arti sempit, yaitu sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam suatu dokumen atau beberapa dokumen yang terkait satu sama lain.

Selanjutnya, Thomas Paine mengungkapkan definisi konstitusi sebagai berikut:

*“... is not the act of a government, but a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right. ... A Constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution (bukan merupakan tindakan pemerintah, tetapi orang yang menyusun suatu pemerintahan, dan pemerintah tanpa konstitusi adalah kekuasaan tanpa hak. ... Konstitusi adalah sesuatu yang mendahului pemerintah; dan pemerintah hanyalah makhluk dari konstitusi).”*¹⁰⁷

James Bryce menyatakan bahwa konstitusi adalah suatu bingkai masyarakat politik, terorganisir melalui dan oleh hukum, dimana hukum tersebut membentuk suatu institusi yang permanen dengan fungsi yang sah dan hak yang jelas.¹⁰⁸ Pendapat ini kemudian dilengkapi oleh C.F. Strong, bahwa konstitusi adalah suatu kumpulan prinsip sesuai dengan cabang kekuasaan pemerintah, hak masyarakat, serta hubungan antara keduanya, yakni pemerintah dan masyarakat.¹⁰⁹

107 Charles Howard McIlwain, *Op. Cit.*, hlm. 5.

108 *Constitution is a frame of political society, organised through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights.* Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 11-12.

109 *Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted. Ibid.*

Peaslee menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.¹¹⁰ Seluruh negara memiliki konstitusi baik negara-negara besar seperti Republik Rakyat Cina dan Amerika Serikat, maupun negara-negara kecil seperti Singapura dan Brunei Darussalam;¹¹¹ dan hampir seluruh negara memiliki konstitusi tertulis kecuali Inggris dan Kanada.¹¹²

Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi 3 (tiga), dimana konstitusi yang dimaksud oleh Herman Heller hanya mencakup konstitusi secara tertulis, yakni sebagai berikut:¹¹³

1. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.*

Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Artinya, konstitusi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

2. *Die Verselbstandigte rechbtsverfassung.*

Konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Artinya, konstitusi mengandung pengertian yuridis.

3. *Die geshereiben verfassung.*

Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

F. Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen* membagi konstitusi dalam dua pengertian, yakni:¹¹⁴

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politische begrip*)

Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut adalah raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik, dan lain-lain. Inilah yang sesungguhnya merupakan konstitusi.

110 Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1983), hlm. 11.

111 Sri Soemantri, "Konstitusi dan Sejarah MPR dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 198.

112 Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*

113 Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hlm. 65.

114 Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 73.

2. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*)

Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dalam hal ini, konstitusi menjadi kerangka hukum dasar suatu negara dalam menjalankan pemerintahan.

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law*, Undang-Undang Dasar – dalam hal ini merupakan konstitusi tertulis – adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.¹¹⁵

Selain itu, Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang mempelajari konstitusi berbagai sebagai suatu dokumen dalam bentuk tertulis. Dalam studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dalam karyanya yang berjudul *Written Constitution* menyatakan bahwa:¹¹⁶

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system* (konstitusi sebagai pembentukan suatu sistem politik dan hukum suatu negara);
2. *Constitution as a national document and as a birth certificate, juga as a sign of adulthood and independence* (konstitusi sebagai naskah nasional dan sertifikat kelahiran, juga sebagai tanda kedewasaan dan kemerdekaan).

Menurut Josep Raz, konstitusi hanyalah merupakan hukum yang menetapkan dan mengatur organ-organ utama pemerintahan, kewenangan dan kekuasaan. Raz menyatakan bahwa dalam setiap sistem hukum, konstitusi akan memiliki atribut seperti berikut:¹¹⁷

1. Konstitusi bersifat konstitutif (memiliki kekuasaan untuk menetapkan atau menyusun dengan cara yang sistematis dalam hal menentukan keberadaan organ-organ utama negara dan kekuasaannya). Konstitusi berisikan baik norma substantif dan prosedural sebagaimana fungsinya konstitusi dalam pengertian sempit.

115 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 8.

116 *Ibid.*, hlm. 14.

117 Dikutip oleh Paul Craig, "Constitutions, Constitutionalism, and the European Union", *European Law Journal* 7, No. 2, (June, 2001): 126-127.

2. Konstitusi ditujukan untuk stabil. Konstitusi memang dapat diubah, tetapi konstitusi memang ditujukan dan tersaji dalam kerangka kestabilan institusi politik dan hukum sebuah negara.
3. Konstitusi memiliki rumusan formal atau resmi (*canonical formulation*) yang pada umumnya ditempatkan pada tempat yang layak sebagai objek terhormat dalam satu atau sejumlah kecil dokumen tertulis.
4. Konstitusi adalah hukum tertinggi (*superior law*). Hukum biasa yang bertentangan dengan konstitusi bersifat tidak dapat diaplikasikan (*inapplicable*) dan tidak dapat diberlakukan atau dipertahankan (*invalid*).
5. Konstitusi merupakan objek dari pengadilan (*justiciable*), yang berarti bahwa ada prosedur yudisial di mana kesesuaian hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya dengan konstitusi dapat diuji, sedangkan yang tidak kompatibel dapat dinyatakan tidak berlaku.
6. Konstitusi berurat akar dan sulit untuk diubah (*entrenched*). Konstitusi hanya dapat diubah melalui prosedur khusus yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan biasa atau berbeda dengan agenda politik biasa. Norma yang diletakkan dalam konstitusi tertulis tidak dapat secara tiba-tiba dengan mudah diubah oleh pihak-pihak, yang dilakukan untuk mengontrol agenda legislatif biasa pada saat ini. Ini bukan berarti konstitusi tidak dapat diubah, melainkan berarti bahwa konstitusi tidak dapat secara sederhana diubah layaknya peraturan perundang-undangan biasa.
7. Konstitusi mengekspresikan *common ideology*, yang berisi tentang masalah demokrasi, federalisme, hak sipil dan politik yang memperlihatkan keyakinan umum dari masyarakat tentang bagaimana cara masyarakat harus diperintah.

2.1.5.2. Sejarah Pertumbuhan Konstitusi

Paham mengenai konstitusi sudah dikenal dan dilaksanakan sejak awal manusia mengenal kehidupan bermasyarakat dan berpemerintahan. Yang membedakan konstitusionalisme dari berbagai negara adalah dari mekanisme kontrol serta implementasi dari konstitusi tersebut. Namun selain sistem pemerintahan yang menganut konstitusionalisme dikenal juga sistem pemerintahan

yang berdasarkan kekuasaan absolut dari raja, dimana konstitusi merupakan raja itu sendiri.¹¹⁸

Ciri utama dari kehidupan berkelompoknya manusia dengan makhluk lainnya adalah terbentuknya peradaban. Sebagai anggota kelompok, masing-masing individu berkepentingan untuk memajukan dirinya yang kerap menimbulkan konflik maupun persatuan. Agar terciptanya hubungan antar individu yang harmonis, manusia memerlukan norma yang mengatur dan mengikat hubungan di antara mereka. Norma merupakan unsur esensial dalam hubungan antar individu dalam masyarakat, atau hubungan antara masyarakat sebagai suatu entitas dengan individu.

Dalam kehidupan bermasyarakat, hubungan antar individu melahirkan hubungan hukum yang membentuk norma hukum privat, dan antara individu dengan masyarakat melahirkan hubungan hukum yang membentuk norma hukum publik. Agar norma hukum tersebut dapat dihormati dan ditegakkan, maka masyarakat membutuhkan kekuasaan.

Menurut Astim Riyanto, sebagaimana yang dijelaskan oleh Hamdan Zoelva dalam bukunya *Mengawal Konstitusionalisme*, negara memerlukan kerangka atau norma dasar sebagai landasan untuk mencapai tujuan bersama warga negara tersebut. Kerangka dasar tersebut dapat diperoleh dari berbagai cara, antara lain:¹¹⁹

1. Berdasarkan kesepakatan seluruh warga negara maupun perwakilannya ketika negara itu terbentuk.
2. Pengalaman dan praktik yang secara terus menerus dilaksanakan dan dihormati dalam menjalankan negara.
3. Disiapkan oleh penguasa maupun penjajah.

Norma dasar yang menjadi hukum tertinggi tersebutlah yang disebut sebagai konstitusi. Lahirnya konstitusi di suatu negara sangat tergantung pada latar belakang lahirnya suatu negara. Ada yang dibuat oleh badan pembentuk konstitusi (*the framers of the constitution*), yang berupa kumpulan perwakilan tokoh yang mewakili kelompok masyarakat yang berkehendak membentuk negara (*founding fathers*). Adapula konstitusi suatu negara yang dibuat oleh badan pembentuk konstitusi yang kemudian

118 Hamdan Zoelva, *Op. Cit.*, hlm. 12.

119 *Ibid.*, hlm. 15.

disetujui oleh negara bagian yang membentuk negara, atau disetujui negara melalui referendum atau persetujuan langsung oleh rakyat. Kerangka atau norma dasar tersebutlah yang disebut konstitusi, yang mencakup norma dan kerangka dasar bernegara, tujuan bernegara, cara penyelenggaraan kekuasaan serta hak-hak warga negara.

2.1.5.3. Materi Muatan Konstitusi

Melihat definisi konstitusi oleh James Bryce sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka konstitusi dapat diartikan sebagai kerangka negara yang diorganisasikan dengan hukum, dimana hukum tersebut mengatur hal-hal berikut:¹²⁰

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen;
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan; dan
3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Melihat kepada definisi konstitusi oleh C.F. Strong yang juga telah dipaparkan di atas, maka konstitusi dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:¹²¹

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas);
2. Hak-hak dari yang diperintah; dan
3. Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (menyangkut hak asasi manusia).

Menurut J.G. Steenbeek, pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok:¹²²

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Meninjau dari dua pakar lain, Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro dalam bukunya *American Constitutional Law*, dapat dilihat bahwa konstitusi Amerika Serikat mengatur tiga masalah

120 *Ibid.*, hlm. 11.

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*, hlm. 15-16.

pokok, yakni:¹²³

1. *The framework or structure of government* (kerangka atau struktur pemerintah);
2. *The power of government* (kekuasaan pemerintah); dan
3. *It restrains the exercise of these power by governmental officials in order that certain individual right can be preserved* (pembatasan terhadap praktik kekuasaan pejabat pemerintahan agar hak individu dapat terjaga).

Menurut A.A.H. Struycken, konstitusi tertulis, yakni Undang-Undang Dasar, merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹²⁴

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Bila melihat materi muatan Undang-Undang Dasar yang dipaparkan oleh A.A.H. Struycken, maka dapat dilihat bahwa materi muatan konstitusi juga ditentukan oleh sejarah bangsa melalui para pencetus konstitusi itu sendiri. Sehingga, konstitusi merupakan cerminan para *founding fathers* terhadap suatu negara yang telah mereka perjuangkan.

Melihat kepada definisi Undang-Undang Dasar yang dipaparkan oleh E.C.S. Wade, maka naskah Undang-Undang Dasar memuat:

1. Rangka badan-badan pemerintahan;
2. Tugas pokok badan-badan pemerintahan; dan
3. Cara kerja badan-badan pemerintahan.

Selain itu, menurut Miriam Budiardjo, Undang-Undang Dasar memuat ketentuan sebagai berikut:¹²⁵

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian

123 *Ibid.*, hlm. 12.

124 *Ibid.*, hlm. 14.

125 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 101.

kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;

2. Hak-hak asasi manusia;
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar; dan
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.¹²⁶

Lebih terperinci, Hans Kelsen dalam karyanya *General Theory of Law and State* menjelaskan bahwa materi muatan konstitusi mencakup:

5. Pembukaan;
6. Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan datang;
7. Ketentuan tentang fungsi administratif dan yudikatif;
8. Hukum yang inkonstitusional;
9. Pembatasan-pembatasan konstitusional;
10. Jaminan atas hak asasi; dan
11. Jaminan konstitusional.

Dari seluruh pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya suatu konstitusi haruslah memuat susunan ketatanegaraan, fungsi dari susunan lembaga ketatanegaraan tersebut, serta memuat pula pengaturan mengenai hak-hak asasi manusia. Di samping itu, terdapat pula tambahan-tambahan seperti prosedur perubahan Undang-Undang Dasar ataupun keberadaan klausul-klausul yang tidak boleh diubah.

2.1.5.4. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam suatu negara berubah seiring perkembangan zaman. Pada masa peralihan monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke

126 Larangan tersebut pada umumnya diberlakukan untuk melindungi suatu klausul yang merupakan inti penting dalam suatu konstitusi, dimana jika klausul tersebut diubah akan dapat merusak konstitusi itu sendiri. Klausul ini seringkali disebut *Unamendable Provisions*. Klausul ini berfungsi untuk: (i) menjaga stabilitas konstitusi; (ii) membantu memperbaiki komunitas politik; (iii) sebagai aspirasi yang menjaga klausul yang dibentuk oleh para *founding fathers*; (iv) untuk mengatasi konflik tertentu, sebagai contoh, menjadi suatu aturan yang tidak boleh lagi diperdebatkan keberlakuannya; dan (v) terkadang merupakan bentuk "donor" atau "pinjaman" dari negara lain yang dicampur oleh suatu negara ke dalam konstitusi mereka. Lihat Yaniv Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers", (PhD Thesis, The London School of Economics and Political Science, 2014), hlm. 34-44.

negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa. Namun, sejak perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekadar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi, dan sebagainya.¹²⁷

Konstitusi merupakan dokumen penting bagi setiap negara. Jimly Asshidiqie memaparkan beberapa fungsi dari konstitusi, yakni:¹²⁸

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ;
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara;
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*;
7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; dan
8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan

127 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 17.

128 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 33.

paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Sehingga, konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa.¹²⁹

Sementara itu, Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, tetapi mempunyai konstitusi yang secara lengkap memuat aturan-aturan keorganisasian negara berdasarkan perkembangan selama kurang lebih delapan abad, yang tersebar dalam berbagai undang-undang dan dokumen negara lainnya, hukum adat, dan konvensi. Inggris menjadi model negara konstitusional tertua yang tumbuh secara evolusi sejak diterbitkannya *Magna Charta* tahun 1215 yang mewajibkan raja menegakkan hukum sebagai hasil perlawanan bersenjata dan tuntutan dari para bangsawan, sehingga Inggris menjadi contoh bagi Montesquieu ketika ia mengajarkan teori pemisahan tiga kekuasaan (*Trias Politica*). Lebih lanjut, Strong memaparkan bahwa pemerintahan dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislative power*), kekuasaan pelaksana (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*), yang bersama-sama menjelmakan kedaulatan dalam negara modern.¹³⁰

Di negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang, dan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.

Carl J. Friedrich dalam karyanya *Constitutional Government and Democracy* memaparkan bahwa konstitusionalisme adalah:

“Gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan

129 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

130 *Ibid.*, hlm. 18.

menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.”¹³¹

Membagi kekuasaan merupakan pembatasan yang paling efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Oleh karenanya kekuasaan pemerintah harus diperinci secara tegas. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusi, sehingga konstitusi mempunyai fungsi khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*supremacy of law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.¹³²

Dapat dilihat pula perkembangan selanjutnya di beberapa negara. Di Amerika terdapat perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti *Bill of Rights* tahun 1778 yang diproklamkan di Virginia. Rakyat menginginkan kebebasan sebab mereka menganggap manusia diciptakan bebas dan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas darinya. Tetapi rakyat sadar bahwa apabila setiap orang boleh menggunakan hak-haknya sekehendaknya sendiri tentu akan menimbulkan kekacauan, sehingga rakyat menyerahkan sebagian haknya kepada penguasa. Tetapi, jika rakyat diperlakukan sewenang-wenang, maka rakyat berhak pula merampas kembali kekuasaan itu dari penguasa.¹³³

Anggapan tersebut di atas dipengaruhi oleh teori kontrak sosial yang dipaparkan oleh John Locke. John Locke berpendapat bahwa antara raja dengan rakyat diadakan perjanjian dan karena perjanjian itu, raja berkuasa untuk melindungi hak-hak rakyat. Namun, jika raja bertindak sewenang-wenang, rakyat dapat meminta pertanggungjawabannya, karena hak-hak asasi yang dapat dilindungi oleh raja merupakan hal yang primer.¹³⁴ Akibat dari perjanjian antara rakyat dengan raja akan timbul raja yang dibatasi oleh konstitusi yang mengakibatkan dua macam *pactum*:¹³⁵

131 *Ibid.*

132 *Ibid.*, hlm. 19.

133 *Ibid.*, hlm. 20.

134 Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 70.

135 *Ibid.*

1. *Pactum uniones*

Pactum uniones adalah perjanjian untuk membentuk suatu kesatuan antara individu-individu.

2. *Pactum subyektionis*

Pactum subyektionis perjanjian penyerahan kekuasaan antara rakyat dengan raja.

Selain itu, dapat disaksikan pula perjuangan melawan kolonialisme Inggris di Amerika sehingga lahir *Declaration of Independence* tahun 1776 yang juga merupakan salah satu tulang punggung hak-hak kebebasan individu.¹³⁶

Di Prancis, muncul reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja yang absolut, sehingga timbullah revolusi Perancis pada tahun 1789. Hal ini membawa pengaruh positif, yakni diproklamirkannya suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang dikenal dengan *declaration des droits de l'homme et du citoyen*, yang dengan sendirinya menunjukkan pembatasan terhadap kekuasaan kerajaan.¹³⁷

Namun, berbeda dengan negara-negara komunis, Undang-Undang Dasar memiliki fungsi ganda. Di satu sisi, Undang-Undang Dasar mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat yang komunis dan merupakan pencatatan formal dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Sementara di sisi lain, Undang-Undang Dasar memberikan kerangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya. Sebagai contoh, Undang-Undang Dasar Soviet menggambarkan perkembangan historis yang telah dijalani oleh negara Soviet, namun sekaligus memberikan dasar hukum untuk perkembangan kehidupan kenegaraan selanjutnya.¹³⁸

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya telah ditentukan dengan berbagai macam lembaga negara di dalam konstitusi. Hal ini mengakibatkan adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan, serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Pembatasan terhadap

136 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

137 *Ibid.*

138 *Ibid.*, hlm. 20-21.

lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal, yakni:¹³⁹

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya. Pembatasan ini mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Bahkan terhadap lembaga-lembaga yang memiliki kedudukan dan peran penting pun, masih terdapat pengawasan dari lembaga/permusyawaratan rakyat.¹⁴⁰
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut. Pembatasan ini mengandung arti bahwa terdapat pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan suatu lembaga negara. Hal ini berkenaan dengan masa jabatan masing-masing lembaga negara atau pejabat negara dalam menjalankan kekuasaan. Sehingga, dalam waktu yang telah ditentukan, harus diadakan pembaharuan atau penggantian anggota suatu lembaga negara atau pejabat negara.¹⁴¹

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.¹⁴² Loewenstein dalam karyanya *Political Power and the Governmental Process*, konstitusi merupakan suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Sehingga setiap konstitusi mempunyai dua tujuan, yakni:¹⁴³

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

Maka dapat disimpulkan, konstitusi, baik bagi negara barat maupun negara komunis, berkedudukan sebagai penjaga keamanan dan kepentingan rakyat. Konstitusi memiliki banyak fungsi, namun yang terpenting adalah memiliki fungsi kontrol terhadap lembaga-lembaga negara. Konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kewenangan penguasa agar tidak terjadi

139 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 10.

140 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 22.

141 *Ibid.*

142 *Ibid.*, hlm. 23.

143 Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *Projustitia V*, (Mei, 1987): 31.

penyalahgunaan kekuasaan yang dapat mencederai hak-hak dasar rakyat sebagai manusia.

2.1.5.5. Klasifikasi Konstitusi

Klasifikasi konstitusi dapat diperoleh dengan membandingkan beberapa konstitusi yang ada di beberapa negara.¹⁴⁴ K.C. Wheare mengungkapkan beberapamacam konstitusi yakni:¹⁴⁵

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (*written constitution and no written constitution*);

Konstitusi tertulis adalah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi yang bukan dalam bentuk tertulis adalah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal, seperti konstitusi di Inggris, Israel, dan New Zealand.¹⁴⁶

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible constitution and rigid constitution*);

James Bryce dalam karyanya *Studies in History and Jurisprudence* membedakan konstitusi fleksibel dan rigid berdasarkan cara dan prosedur perubahannya. Suatu konstitusi dikatakan konstitusi fleksibel apabila mudah untuk diubah. Sebaliknya, suatu konstitusi dikatakan konstitusi yang rigid apabila sulit cara dan prosedur perubahannya.¹⁴⁷

Selain itu, terdapat ciri khusus dari konstitusi fleksibel menurut Bryce, yakni:¹⁴⁸

- a. Elastis;
- b. Diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang.

Sedangkan, ciri pokok dari konstitusi yang rigid adalah sebagaiberikut:¹⁴⁹

- a. Mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain;
- b. Hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau

144 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 24.

145 K.C. Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 2-31.

146 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 25.

147 *Ibid.*

148 K.C. Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 64.

149 *Ibid.*

istimewa dengan persyaratan yang berat.

3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*);

Konstitusi derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Jika dilihat dari segi bentuknya, konstitusi ini berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Syarat untuk mengubahnya pun lebih berat dibandingkan peraturan perundang-undangan lain. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat tertinggi dalam negara seperti konstitusi derajat tinggi. Syarat yang diperlukan untuk mengubah konstitusi ini sama dengan syarat yang dipakai untuk mengubah peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁵⁰

Sehingga, konstitusi derajat tinggi serupa dengan konstitusi rigid, sementara konstitusi tidak derajat tinggi serupa dengan konstitusi fleksibel. Hanya saja perbedaan konstitusi derajat tinggi maupun tidak derajat tinggi terfokus pada posisi dan kedudukan suatu konstitusi, sedangkan perbedaan konstitusi rigid dan fleksibel terfokus kepada cara dan prosedur perubahannya.

4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);

Konstitusi jenis ini bergantung pada bentuk suatu negara. Jika bentuk suatu negara adalah serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Sedangkan, dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya terpusat pada pemerintah pusat, namun terkadang dapat ditemui sistem desentralisasi yang juga tertuang di dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya.

5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive constitution and parliamentary executive constitution*).

150 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 25-26.

Negara-negara di dunia sebagaimana dikemukakan oleh C. F. Strong memiliki dua macam sistem pemerintahan, yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.¹⁵¹ Ketika suatu konstitusi mengandung ciri-ciri pokok daripada suatu sistem pemerintahan, maka konstitusi tersebut dapat dibedakan.

Suatu konstitusi dapat disebut sebagai konstitusi sistem pemerintahan presidensial apabila memiliki ciri pokok sebagai berikut:¹⁵²

- a. Di samping mempunyai kekuasaan “nominal” sebagai Kepala Negara, presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan yang belakangan ini lebih dominan.
- b. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti Amerika Serikat.
- c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
- d. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan.

Sedangkan suatu konstitusi dapat disebut sebagai konstitusi sistem pemerintahan parlementer apabila memiliki ciri pokok sebagai berikut:¹⁵³

- a. Kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlementer.
- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlementer.
- c. Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen.
- d. Kepala Negara dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

151 C.F. Strong, *Modern Political Constitution, Op. Cit.*, hlm. 212-251.

152 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 26-27.

153 *Ibid.*, hlm. 27.

2.1.5.6. Penafsiran Konstitusi

2.1.5.6.1. Tinjauan Umum tentang Penafsiran

Penafsiran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan menafsirkan; upaya untuk menjelaskan arti sesuatu yang kurang jelas.¹⁵⁴ Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran dapat diartikan sebagai salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁵⁵

Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.¹⁵⁶

Dengan demikian dapat disimpulkan, penafsiran dibutuhkan untuk menyamakan pandangan terhadap kata-kata atau kalimat-kalimat yang dapat menimbulkan multitafsir. Penafsiran dalam bidang hukum umumnya dilakukan sebagai salah satu metode penemuan hukum dan disebut dengan Penafsiran Hukum.

2.1.5.6.2. Tinjauan Umum tentang Penafsiran Hukum

Tidak jarang terdengar suatu pandangan lama yang menyebutkan *in claris non est interpretation* (aturan-aturan yang jelas tidak membutuhkan penafsiran). Pandangan ini merupakan pandangan yang dianut oleh sistem Eropa Kontinental (*Civil Law System*) yang mengutamakan undang-undang sebagai fondasi utama dalam beracara di bidang hukum.¹⁵⁷

154 KBI, "Penafsiran", diakses dari laman <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penafsiran> pada tanggal 19 Mei 2018.

155 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 154.

156 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 273.

157 Yance Arizona, "Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", (skripsi, Universitas Andalas, 2007), hlm. 36.

Namun, teks yang tertuang dalam hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan bersifat abstrak dan pasif. Peraturan perundang-undangan disebut abstrak sebab bersifat umum dan disebut pasif sebab tidak akan menimbulkan akibat hukum apabila tidak ada peristiwa konkret yang terjadi.¹⁵⁸ Sebagaimana dengan apa yang dikemukakan oleh Achmad Ali:

“Barang siapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang menyatakan demikian sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataannya tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasinya terhadap teks tersebut.”¹⁵⁹

Hal ini pun selaras dengan apa yang dikatakan oleh A. Pitlo bahwa kata-kata apa pun tidak akan pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran.¹⁶⁰ Dengan demikian, pemikiran terkait penafsiran hukum saat ini merupakan bantahan terhadap pandangan *in claris non est interpretation* sebagai pandangan yang telah lama dianut oleh sistem Eropa Kontinental (*Civil Law System*).

Dalam doktrin *Trias Politica*, Montesquieu membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) cabang, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif merupakan lembaga pembuat undang-undang, eksekutif merupakan lembaga pelaksana undang-undang, dan yudikatif merupakan lembaga yang menyelesaikan sengketa terkait undang-undang. Oleh karena itulah, hakim dalam ranah yudikatif seringkali dikenal sebagai corong undang-undang.

158 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 12.

159 Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum: Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002), hlm. 146.

160 Yance Arizona, *Loc. Cit.*

Akan tetapi, dalam perkembangannya, sebagaimana pepatah *bet recht bink achter de feiten abn*, hukum selalu tertatih-tatih dalam mengejar perkembangan zaman. Maka dari itu, pandangan bahwa hakim adalah corong undang-undang telah bergeser menjadi corong keadilan. Sebab hakim dipandang sebagai agen penting dalam perubahan hukum.¹⁶¹ Dalam perkembangan selanjutnya, penafsiran hakim dalam rangka menemukan hukum dibutuhkan dalam penyelesaian perkara di masa mendatang dan semakin tercermin dengan adanya independensi lembaga peradilan.

Dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang Undang Dasar sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, undang-undang dasar dapat diubah melalui: (i) *formal amandemend*, (ii) *judicial interpretation*, dan (iii) *constitutional usage and conventions*.¹⁶²

Pentingnya penafsiran hukum dalam ilmu hukum dan dampaknya yang dapat bersifat luas karena dapat menjadi sarana pengubah, penambah, atau pengurang makna konstitusi, mengharuskan penafsiran hukum dilakukan secara bijaksana dan mempertimbangkan berbagai faktor baik di dalam maupun dari luar hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, bila kita akan melakukan penafsiran hukum (tertulis) maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah meneliti apa niat (*intensi*) dari penyusunnya.¹⁶³ Pendapat serupa juga disampaikan oleh Jaksa Agung Amerika Serikat pada masa Ronald Reagan, Edwin Meese III, bahwa “satu-satunya cara pengadilan untuk menafsirkan konstitusi agar *legitimate* adalah mengikuti *intensi* (niat) yang asli dari penyusun

161 *Ibid.*, hlm. 37.

162 Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

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

dan meratifikasinya.¹⁶⁴ Sehingga dapat disimpulkan, apabila akan melakukan penafsiran hukum, maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah meneliti niat penyusunnya (*original intent*).

Maka dari itu, ketika hakim diamanatkan untuk tunduk pada undang-undang, hakim tidak dapat semata-mata menelan mentah-mentah setiap kata yang ia baca dalam peraturan perundang-undangan. Hakim harus mampu menemukan maksud atau keinginan pembuat hukum melalui penafsirannya, sehingga kewenangan menafsirkan hukum yang dimiliki oleh hakim tidak dapat digunakan sewenang-wenang. Sebagaimana dikemukakan oleh Polak, cara penafsiran dapat ditentukan melalui: (i) materi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; (ii) tempat perkara diajukan; dan (iii) menurut zamannya.¹⁶⁵

Sesungguhnya penafsiran hukum tidak hanya dilakukan oleh hakim, tapi juga dapat dilakukan oleh para peneliti hukum dan mereka yang memiliki hubungan atau kasus terkait hukum dan peraturan-peraturan hukum.¹⁶⁶ Namun, penafsiran oleh hakim adalah penafsiran yang terpenting karena tertuang di dalam putusan yang terkait dengan suatu peristiwa konkret yang mengikat masyarakat.

Lebih lanjut, Utrecht mengemukakan 5 (lima) metode penafsiran hukum atau undang-undang yang sering digunakan, antara lain sebagai berikut:¹⁶⁷

1. Penafsiran menurut kata atau istilah (*taalkundige interpretatie*).

Penafsiran menurut kata atau istilah merupakan metode penafsiran yang menekankan kepada arti atau makna kata-kata yang tertulis, yang menjadi kewajiban bagi hakim untuk mencari arti kata dalam undang-undang dengan cara membuka kamus

164 *Ibid.*, hlm. 156-158.

165 Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1959), hlm. 250.

166 Yance Arizona, *Op. Cit.*, hlm. 38.

167 Utrecht, *Op. Cit.*, hlm. 208-217.

bahasa atau meminta keterangan ahli bahasa. Apabila belum cukup, maka hakim harus mempelajari kata-kata tersebut beserta susunan dan hubungannya dalam kalimat-kalimat dengan peraturan lainnya. Hal ini merupakan penafsiran yang pertama kali ditempuh sebagai permulaan.

2. Penafsiran historis (*historische interpretatie*)

Metode penafsiran dengan sejarah hukum mencakup dua pengertian, yakni: (i) penafsiran sejarah perumusan undang-undang; dan (ii) penafsiran sejarah hukum itu sendiri, yakni melalui penafsiran sejarah hukum yang bertujuan mencari makna yang dikaitkan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau.

Dalam arti sempit, penafsiran sejarah undang-undang adalah penafsiran yang ditarik dari risalah-risalah sidang dan dokumen-dokumen yang terkait dengan pembahasan suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam arti luas, untuk mencari dan menemukan makna historis suatu pengertian normatif dalam undang-undang, penafsiran juga harus merujuk pendapat-pendapat pakar dari masa lampau, termasuk kepada hukum-hukum yang relevan dari masa lampau.¹⁶⁸ Penafsiran demikian dilakukan dengan menyelidiki asal usul naskah dari sistem hukum yang pernah berlaku, termasuk pula meneliti asal naskah dari sistem hukum yang lain masih diberlakukan di negara lain. Penafsiran yang terpenting adalah untuk mengetahui maksud pembuatan naskah hukum pada waktu ditetapkan, karena tidak dapat dipungkiri, hukum bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan zaman.

Selain meneliti asal-usul maksud suatu undang-undang dari risalah-risalah perumusan naskah, perlu juga menelaah sejarah sosial,

168 Yance Arizona, *Op. Cit.*, hlm. 40.

politik, ekonomi, dan kejadian sosial lainnya pada saat rumusan naskah tersebut dibahas, yang memberi nuansa kepada terbentuknya suatu naskah hukum.¹⁶⁹ Sehingga, penafsiran dalam ranah sejarah terhadap hukum tidak hanya mencakup satu aspek saja, tetapi mencakup berbagai aspek, termasuk kegiatan-kegiatan penting yang mempengaruhi isi dan jalan terbentuknya suatu naskah hukum.

3. Penafsiran sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*)

Penafsiran sistematis merupakan metode untuk menafsirkan hukum itu sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan lain yang terkait.¹⁷⁰ Dengan demikian ketika melakukan penafsiran terhadap suatu pasal dalam undang-undang, ketentuan-ketentuan yang terkait atau bahkan berjalan berdasarkan pada satu asas yang sama dalam peraturan lainnya harus juga menjadi acuan. Penafsiran ini dilakukan dengan mencari kata-kata yang ada dalam peraturan lain yang memiliki hubungan dengan pasal terkait yang akan diinterpretasikan dan melihat pula kaidah-kaidah lain. Sebab, senada dengan apa yang dikemukakan oleh Ph. Visser't Hoft, sebuah sistem hukum yang terfokus pada kodifikasi akan merujuk pada suatu sistem peraturan perundang-undangan, dimana ketentuan di dalamnya saling berhubungan.¹⁷¹

4. Penafsiran sosiologis/teologis

Metode penafsiran sosiologis/teologis memusatkan perhatian pada tujuan yang hendak dicapai oleh norma hukum yang ditentukan dalam teks.¹⁷² Sehingga interpretasi atau penafsiran yang dilakukan terfokus pada tujuan

169 *Ibid.*

170 *Ibid.*

171 Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, terj. B. Arief Sidharta, (Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2001), hlm. 28-29.

172 Yance Arizona, *Op. Cit.*, hlm. 41.

yang terkandung dalam suatu kaidah hukum. Penafsiran ini ditujukan untuk mengorek maksud untuk melindungi kepentingan tertentu atau fakta kemasyarakatan yang aktual, tidak terfokus pada kehendak pembentuk undang-undang pada waktu undang-undang tersebut dirumuskan. Sehingga, penafsiran dengan metode sosiologis/teologis melihat tujuan hukum sebagai kenyataan dalam masyarakat.¹⁷³

5. Penafsiran autentik atau resmi (*authentieke* atau *officiele interpretatie*)

Penafsiran autentik atau resmi merupakan penafsiran yang sesuai dengan apa yang dikatakan atau dikemukakan oleh pembuat undang-undang terkait.¹⁷⁴ Sebagai contoh, arti kata yang dijelaskan atau dielaborasi lebih lanjut dalam penjelasan pasal demi pasal.

Selain kelima metode penafsiran hukum tersebut di atas, banyak pula dikenal metode-metode penafsiran hukum lainnya yang disebutkan oleh berbagai ahli seperti Visser't Hoft, Sudikno Mertokusumo, A. Pitlo, Achmad Ali, Ronald Dworkin, Jimly Asshidiqie dan Bambang Sutyoso, yakni sebagai berikut:¹⁷⁵

1. Penafsiran Subsumtif

Penafsiran subsumtif adalah penerapan suatu teks undang-undang terhadap kasus in-konkret dengan belum memasuki taraf penggunaan penalaran yang lebih rumit, tetapi sekedar menerapkan silogisme.¹⁷⁶

2. Penafsiran Komparatif

Penafsiran komparatif merupakan metode

173 *Ibid.*

174 Menurut Utrecht, penafsiran otentik atau resmi merupakan penafsiran sesuai dengan tafsiran yang dinyatakan oleh pembuat undang-undang (*legislator*) dalam undang-undang itu sendiri. Lihat Utrecht dalam Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I, Op. Cit.*, hlm. 292. Menurut Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, penafsiran yang demikian hanya boleh dilakukan berdasarkan makna yang sudah jelas dalam undang-undang. Lih. *Ibid.*

175 *Ibid.*, hlm. 42.

176 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Bandung: PT. Aditya Bakti, 2001), hlm. 14-16.

penafsiran yang dilakukan dengan jalan membandingkan beberapa aturan hukum dengan tujuan untuk mencari kejelasan makna suatu ketentuan undang-undang.¹⁷⁷ Perbandingan ini dapat dilakukan dengan membandingkan penerapan asas-asas hukum dalam peraturan perundang-undangan lain, dan/atau aturan hukum, dapat pula dilakukan dengan membandingkan latar belakang atau sejarah pembentukan hukum tersebut.

3. Penafsiran Antisipatif/ Futuristis

Penafsiran futuristis adalah metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi.¹⁷⁸ Dengan demikian, penafsiran ini lebih bersifat *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) daripada *ius constitutum* (hukum yang berlaku sekarang).

4. Penafsiran Restriktif

Penafsiran restriktif adalah penafsiran yang bersifat membatasi. Penafsiran ini dilandaskan pada prinsip *lex certa*, dimana suatu materi dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat ditafsirkan lebih luas dari apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan terkait (*lex stricta*). Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tidak dapat ditafsirkan lain daripada apa yang telah rinci dijelaskan oleh peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁷⁹

5. Penafsiran Ekstensif

Penafsiran ekstensif merupakan penafsiran peraturan perundang-undangan yang melihat makna yang lebih luas daripada sekedar penafsiran gramatikal.¹⁸⁰

6. Penafsiran Interdisipliner

Penafsiran interdisipliner adalah penafsiran

177 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op. Cit.*, hlm. 17-18.

178 *Ibid.*, hlm. 19.

179 *Ibid.*

180 *Ibid.*, hlm. 19-20.

yang menggunakan berbagai disiplin ilmu hukum. Dengan kata lain, metode penafsiran ini dapat dilakukan dengan mengkaji lebih dari satu cabang ilmu hukum dalam sudut pandang yang berbeda.

7. Penafsiran Multidisipliner

Penafsiran multidisipliner adalah penafsiran terhadap suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dengan mengkaji satu atau lebih dari satu disiplin ilmu di luar bidang ilmu hukum. Metode penafsiran ini dilakukan untuk memverifikasi kebenaran suatu penafsiran akan suatu pasal melalui sudut pandang cabang ilmu lain di luar bidang ilmu hukum.

8. Penafsiran Dalam Kontrak atau Perjanjian

Penafsiran dalam kontrak atau perjanjian adalah penafsiran yang digunakan untuk mengetahui isi dan maksud para pihak dalam perjanjian terkait. Penafsiran ini dilakukan apabila terdapat perbedaan interpretasi antar para pihak terhadap isi dan maksud klausul-klausul dalam perjanjian. Penafsiran ini dapat dilakukan dengan mengkaji kata-kata sesuai dengan maksud yang dapat dipenuhi oleh para pihak, dapat melihat kepada kebiasaan setempat perjanjian tersebut dibuat, dapat pula melihat latar belakang dan proses pembuatan perjanjian serta latar sosiologis dan ekonomis dari para pihak yang terlibat dalam perjanjian.

9. Penafsiran Evolutif-Dinamis

Penafsiran evolutif-dinamis adalah penafsiran yang dilakukan karena adanya perubahan pandangan masyarakat dan situasi kemasyarakatan. Makna yang diberikan kepada suatu norma bersifat mendobrak perkembangan setelah diberlakukannya hukum tertentu. Ciri penting dari penafsiran ini adalah pengabaian

terhadap maksud dan intensi pembentuk undang-undang.¹⁸¹

10. Penafsiran Antisipatif

Penafsiran antisipatif adalah penafsiran yang dilakukan dengan cara merujuk kepada rancangan undang-undang yang sudah disiapkan atau sedang dibahas dalam parlemen untuk melihat ke masa yang akan datang. Sehingga dengan penafsiran ini, hakim dapat saja berpendirian bahwa penafsiran terhadap norma hukum yang dilakukannya didasarkan atas penelaahan dari sudut pandang hukum baru.¹⁸²

11. *Social Interpretation*

Penafsiran sosial menekankan pada pemahaman kolektif suatu komunitas dalam masyarakat yang dikonstruksikan dan digunakan.¹⁸³

12. *Constructive Interpretation*

Penafsiran konstruktif adalah suatu proses mencari makna dari suatu objek atau praktik demi menemukan suatu bentuk paling sempurna untuk dapat diaplikasikan.¹⁸⁴ Umumnya diaplikasikan oleh hakim dalam kasus-kasus yang sulit.

13. *Literal Interpretation*

Interpretasi harafiah dapat dikatakan mirip dengan interpretasi gramatikal. Interpretasi ini bertujuan untuk menemukan makna alamiah dari suatu kata dalam peraturan. Tidak diperbolehkan adanya penambahan atau pengurangan makna kata-kata yang digunakan.¹⁸⁵

181 Afif Khalid, "Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *Al' Adl VI*, No. 11, (Januari-Juni, 2014): 18.

182 *Ibid.*, hlm. 19.

183 Sundeep Sahay dan Daniel Robey, "Organizational Context, Social Interpretation, and the Implementation and Consequences of Geographic Information Systems", (Great Britain: Elsevier Science Ltd, 1996), hlm. 259.

184 "Constructive interpretation is a process of imposing purpose on an object or practice in order to make of it the best possible example of the form or genre to which it is taken to belong". Dworkin, *Law's Empire*, (London: Belknap Press of Harvard University Press, 1986), hlm. 52.

185 CA. Rajkumar S. Adukia, "Interpretation of Statutes", hlm. 12, diakses dari laman <http://www.caaa.in/Image/Interpretation%20of%20Statutes.pdf> pada tanggal 22 Mei 2018.

14. *Conversational Interpretation*

Penafsiran ini dilakukan dengan komunikasi dan percakapan untuk menemukan latar belakang serta pengetahuan untuk konstruksi makna yang ingin ditemukan.¹⁸⁶ Penafsiran ini terkadang digunakan untuk memperoleh makna semantik suatu kata.

15. Teori Penafsiran Sosio-historis

Penafsiran sosio-historis berbeda dengan penafsiran sosiologis yang melihat kepada kenyataan dalam masyarakat. Penafsiran ini fokus pada konteks sejarah masyarakat yang mempengaruhi rumusan naskah hukum.¹⁸⁷

16. Teori Penafsiran Filosofis

Penafsiran ini terfokus pada aspek filosofis, yakni pemikiran atau gagasan dibalik suatu rumusan teks undang-undang.¹⁸⁸

17. Teori Penafsiran Holistik

Penafsiran holistik mengaitkan suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa yang tertuang dalam naskah tersebut.¹⁸⁹

18. Teori Penafsiran Holistik Tematis-sistematis

19. Penafsiran Harafiah

Metode penafsiran harafiah semata-mata menggunakan kata-kata atau kalimat-kalimat sebagai pegangan atau landasannya, tidak keluar dari kata-kata yang tercantum dalam peraturan yang terkait (*litera legis*).

20. Penafsiran Fungsional

Metode penafsiran fungsional adalah metode penafsiran yang tidak mengikat diri sepenuhnya kepada kata-kata yang tercantum dalam peraturan terkait (*litera legis*). Metode

186 Arnulf Deppermann, "Conversational Interpretation of Lexical Items and Conversational Contrasting", hlm. 313, diakses dari laman https://ids-pub.bsz-bw.de/files/273/Deppermann_Conversational+ Interpretations-2005.pdf pada tanggal 22 Mei 2018.

187 Afif Khalid, *Op. Cit.*, hlm 13.

188 *Ibid.*, hlm. 14.

189 *Ibid.*

penafsiran ini mencoba untuk memanfaatkan sumber lain agar dapat memahami makna suatu peraturan dengan lebih jelas. Sehingga metode penafsiran fungsional juga dapat dikatakan dengan penafsiran bebas.

2.1.5.6.3. Tinjauan Umum tentang Penafsiran Konstitusi

Penafsiran konstitusi muncul sebagai konsekuensi akan adanya kewenangan *constitutional review* yang umumnya dimiliki oleh lembaga peradilan.¹⁹⁰ Hal ini disebabkan kewenangan menguji konstitusi mengharuskan suatu lembaga peradilan memahami dan mengetahui terlebih dahulu apa makna dan maksud dari pasal yang akan diujikan. Menurut Rosjidi Ranggawijaya, menafsirkan konstitusi atau undang-undang berarti memberikan keterangan atau penjelasan agar dapat dipahami maksud atau artinya.¹⁹¹

Jon Ronald, salah seorang senator asal Amerika Serikat yang memiliki intensi yang tinggi terhadap hukum konstitusi telah mengemukakan prinsip-prinsip mengenai penafsiran konstitusi yang dibedakan menjadi 7 (tujuh) prinsip, yakni:¹⁹²

1. Tekstual/*Strict Constructionism*

Penafsiran tekstual didasarkan pada kata-kata yang tertuang dalam peraturan atau undang-undang tertulis jika kata-kata tersebut memiliki makna yang ambigu.¹⁹³ Oleh karena hukum adalah perintah, maka apa yang dikehendaki oleh pembuat hukum. Jika makna dari kata yang digunakan dalam peraturan

190 Arif Hidayat, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", *Pandecta* 8, No. 2, (Juli, 2013): 158-159.

191 Rosjidi Ranggawijaya, *Wewenang Menafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, (Bandung: PT. Citra Bakti Akademika, 1996), hlm. 34.

192 Jon Ronald, "Principles of Constitutional Interpretation", The Constitution Society, diakses dari laman http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm pada tanggal 21 Mei 2018.

193 Saldi Isra, dkk, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 58-69.

tersebut telah bergeser sejak diundangkannya peraturan tersebut, maka analisis tekstual yang dilakukan terhadap kata tersebut harusnya dimengerti oleh pembuat undang-undang. Jika dirasa tidak jelas, maka dicari pembuat naskah peraturan yang bersangkutan. Penafsiran ini berangkat dari adagium Latin *a verbis legis non est recedendum*, yang memiliki arti tidak ada perluasan makna kata-kata dalam hukum; dan *noscitur à sociis*, yang memiliki arti bahwa arti dari suatu kata dapat dipastikan dari kata yang bersangkutan.

2. Historikal/*Original Intents*

Penafsiran historikal tidak didasarkan pada kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan, melainkan didapat dari analisa sejarah perumusan naskah dan ratifikasi peraturan perundang-undangan.¹⁹⁴ Untuk konstitusi dan peraturan perundang-undangan, penafsiran melihat kepada sejarah legislatif, sedangkan untuk keputusan atau maklumat hukum, penafsiran melihat kepada peristiwa/kasus sejarah. Penafsiran ini berangkat dari adagium Latin *animus hominis est anima scripti*, kehendak atau intensi adalah jiwa dari suatu peraturan.

3. Fungsional/*Structural*

Penafsiran fungsional juga dapat dikatakan sebagai penafsiran struktural. Penafsiran ini didasarkan pada analisa struktur peraturan perundang-undangan dan bagaimana peraturan tersebut berfungsi secara koheren dan harmonis dalam suatu sistem. Oleh karena itu, setiap keputusan hakim yang menerapkan penafsiran ini harus didasari pada sebuah analisa terhadap struktur hukum dan kaitannya terhadap sejarah dari terbentuknya hukum tersebut.¹⁹⁵

194 *Ibid.*

195 Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi* 14 No. 2, (Juni, 2014): 240.

Penafsiran ini didasarkan pada adagium Latin *nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*, yang memiliki arti bahwa tidak akan ada yang mengerti bagian suatu hal sebelum ia memahami hal tersebut secara keseluruhan.

4. Doktrinal/*Stare Decisis*

Penafsiran doktrinal didasarkan pada praktik-praktik yang telah terjadi atau pendapat dari praktisi atau ahli hukum, terutama dalam bidang legislatif, eksekutif, atau preseden yudisial, sesuai dengan doktrin *stare decisis*, yang menganggap bahwa putusan pengadilan tidak hanya menjadi saran, tetapi menjadi preseden yang bersifat normatif.¹⁹⁶ Penafsiran ini berangkat dari beberapa adagium Latin yakni *Argumentum à simili valet in lege*, yang memiliki arti suatu argumen dalam suatu kasus berlaku sebagai hukum; *Consuetudo et communis assuetudo ... interpretatur legem scriptam, si lex sit generalis*, yang memiliki arti tradisi dan kebiasaan menafsirkan hukum yang tertulis, jika hal tersebut adalah hal yang umum; *Cursus curiæ est lex curiæ*, yang memiliki arti bahwa praktik dalam pengadilan merupakan hukum dalam pengadilan; *Judiciis posterioribus fides est adhibenda*, memiliki arti bahwa keputusan terakhir adalah keputusan yang digunakan; *Res judicata pro veritate accipitur*, suatu putusan dianggap benar.

5. Hati-hati/*Prudential*

Penafsiran dengan kehati-hatian didasarkan pada faktor-faktor eksternal dari suatu hukum atau kepentingan para pihak dalam suatu kasus, seperti efisiensi daripada kegiatan pemerintahan, pencegahan terhadap kemunculan kasus-kasus baru, atau pun respon terhadap tekanan politik. Pencegahan atas

196 *Ibid.*, hlm. 241.

gangguan terhadap stabilitas praktik lembaga juga merupakan pertimbangan yang menjadi motivasi utama dalam melakukan metode penafsiran ini. Penafsiran ini berasal dari adagium Latin *boni judicis est lites dirimere*, yang berarti hakim yang baik bertugas untuk mencegah proses litigasi.

6. *Equitable/Ethical*

Penafsiran ini didasarkan pada rasa keadilan, menyeimbangkan kepentingan para pihak, dan menentukan mana yang benar, mana yang salah, tanpa memperhatikan apa yang telah tercantum dalam suatu peraturan. Umumnya, penafsiran ini digunakan untuk kasus-kasus yang sebelumnya tidak diduga atau diantisipasi oleh pembentuk undang-undang. Penafsiran ini berasal dari adagium Latin *Æquitas est perfecta quedam ratio quæ jus scriptum interpretatur et emendat; nulla scriptura comprehensa, sed sola ratione consistens*, yang berarti kesamaan adalah alasan terbaik yang menginterpretasikan dan mengamandemen hukum tertulis; dipahami tanpa kodifikasi, tetapi konsisten dengan alasan itu sendiri.

7. Natural

Penafsiran natural didasarkan pada apa yang dibutuhkan atau ada dalam hukum alam, atau mungkin hukum natural manusia, juga pada apa yang mungkin terjadi secara fisik atau ekonomis dalam praktik, atau juga pada hal-hal yang mungkin terjadi. Penafsiran ini berangkat dari beberapa adagium Latin, yakni: *Jura naturæ sunt immutabilia*, yang berarti hukum alam tidak dapat diubah; *Impossibilium nulla obligatio est*, tidak ada kewajiban untuk melaksanakan hal yang tidak mungkin/mustahil; *Lex non cogit ad impossibilia*, yang berarti hukum tidak memaksakan hal-hal yang mustahil; *Lex neminem cogit ad vana seu*

inutilia peragenda, yang berarti hukum tidak membutuhkan seseorang untuk melakukan hal yang sia-sia; dan *Legibus sumptis desinentibus, lege naturæ utendum est*, yang berarti jika hukum suatu negara telah merosot, maka seseorang harus bertindak berdasarkan hukum alam.

Ketujuh metode penafsiran di atas dapat dibagi menjadi klasifikasi dan sub klasifikasi sebagai berikut.¹⁹⁷

Tabel 2.1.4.6.3.
Kelompok Penafsiran

Kelompok Penafsiran	Sub Kelompok Penafsiran	Ciri-Ciri
<i>Originalist</i>	Tekstual	Teks konstitusi sebagai acuan utama.
	Historikal	Makna melalui analisa sejarah penyusunan.
	Fungsional	Struktur konstitusi dan kaitannya dengan sejarah pembentukan untuk harmoni sistem.
<i>Non Originalist</i>	Doktrinal	Didasarkan pada ajaran hukum yang diterima dan digunakan dalam praktik.
	Hati-Hati	Menolak campur tangan non hukum.
	<i>Ethical</i>	Perasaan keadilan, keseimbangan dari pelbagai kepentingan, dan apa yang baik dan benar.

Dari 7 (tujuh) metode penafsiran di atas, penafsiran tekstual, historikal, dan fungsional adalah metode-metode untuk penafsiran konstitusi tertulis tingkat pemerintah; dan penafsiran historikal dan fungsional lebih terfokus kepada konstruksi hukum dibanding penafsiran. Kemudian untuk natural sendiri

197 *Ibid.*, hlm. 242.

lebih condong kepada konstruksi hukum tidak tertulis seperti hukum alam atau hukum dalam masyarakat. Terkait kehati-hatian dan kesamaan (*equity*), umumnya digunakan hanya sebatas untuk dipertimbangkan, bukan untuk menjadi suatu argumen dalam putusan yang bersifat preseden.¹⁹⁸

Terdapat 3 (tiga) pendekatan terkait interpretasi yakni:¹⁹⁹

1. Mencari kehendak orisinal.

Pendekatan ini mengharuskan suatu penafsiran untuk menemukan kehendak awal diciptakannya dan disusunnya kata-kata dalam suatu peraturan oleh pembentuk undang-undang. Penafsiran ini bertujuan untuk mencari lebih dalam apa yang sesungguhnya diharapkan oleh pembentuk undang-undang yang tertuang dalam kata-kata dalam suatu peraturan yang dapat berupa kehendak motivasional ataupun kehendak fungsional.

2. Mencari makna orisinal yang umum.

Makna yang dimaksud adalah makna kata yang digunakan dan dipahami oleh pembentuk undang-undang dan merupakan kata yang dipahami secara umum dan luas di bidang hukum bukan kata-kata yang dipahami secara gamblang dalam percakapan sehari-hari.

3. Menggunakan peraturan untuk melakukan interpretasi yang disetujui oleh pembentuk hukum.

Jika memang pembentuk undang-undang telah menentukan metode penafsiran suatu produk hukum, maka metode tersebut harus dipatuhi dan digunakan.

198 *Ibid.*

199 *Ibid.*

2.1.6. Perubahan Konstitusi

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewal* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandment* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon.²⁰⁰ Sistem yang pertama ialah, apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan.

Sistem yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.

Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah UUD atau konstitusi melalui jalan penafsiran, menurut K.C. Wheare ada empat cara, yaitu:²⁰¹

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

Menurut C.F Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara, yakni:

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu.

Dapat terjadi melalui tiga kemungkinan: (i) sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, disebut dengan kuorum;²⁰² (ii) lembaga perwakilan rakyatnya harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilu; (iii) cara yang ketiga ini terjadi dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu yang berwenang mengubah konstitusi.

2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.

200 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 75.

201 *Ibid.*, hlm. 76.

202 Kuorum ini ditentukan secara pasti, umpamanya sekurang-kurangnya dari seluruh jumlah anggota pemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Kuorum dapat ditentukan secara pasti. *Ibid.*, hlm. 77.

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

3. Perubahan konstitusi yang berlaku dalam negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian.

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

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

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

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

1. Agar perubahan dilakukan dengan pertimbangan masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki);
2. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan;
3. Agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri; dan
4. Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaan dapat jaminan.

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

2.1.7. Teori Kedaulatan

Jika kekuasaan diartikan secara yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan. Tentang pengertian kedaulatan ini terdapat perbedaan pendapat. Mula-mula kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang bersifat mutlak, karena tidak ada kekuasaan lain yang mengatasinya (*superlative*). Kemudian dengan timbulnya hubungan antarbangsa dan negara, maka kedaulatan itu mulai terasa terbatas lebih-lebih dengan adanya perjanjian-perjanjian internasional dimana dengan keterikatan dalam perjanjian internasional tersebut berarti mengurangi kedaulatan negara keluar. Kedaulatan ke dalam dibatasi oleh hukum positifnya, sehingga arti kedaulatan ini menjadi relatif.

Yang pertama mengemukakan teori kedaulatan ini adalah Jean Bodin (1530-1596)²⁰³ yang mendefinisikan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warganegara dan rakyat tanpa suatu pembatasan undang-undang. Raja tidak terikat oleh undang-undang. Ia sebagai yang dipertuan adalah orang yang menetapkan undang-undang. Raja mempunyai imperium, yakni hak berkuasa. Negara adalah sama dengan raja. Dengan kata lain, rajalah yang berdaulat.

Pengertian kedaulatan tidak sama menurut beberapa sarjana, karena itu kedaulatan itu sering ditinjau menurut sejarahnya. Menurut urutan waktu, macam-macam kedaulatan dikenal sebagai berikut:

1. Kedaulatan Tuhan;
2. Kedaulatan Raja-raja;
3. Kedaulatan Rakyat;
4. Kedaulatan Negara; dan
5. Kedaulatan Hukum.

203 Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 79.

2.1.7.1. Kedaulatan Tuhan

Soehino dalam bukunya “Ilmu Negara” menyatakan bahwa menurut sejarahnya yang paling tua adalah teori kedaulatan Tuhan, yaitu yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu yang memiliki atau ada pada Tuhan.

Teori ini berkembang pada jaman abad pertengahan, yaitu antara abad ke V sampai abad ke XV. Jadi pada waktu itu ada dua organisasi kekuasaan, yaitu organisasi kekuasaan negara yang diperintah oleh seorang raja, dan organisasi kekuasaan gereja yang dikepalai oleh seorang Paus, karena pada waktu itu organisasi gereja tersebut mempunyai alat-alat perlengkapan yang hampir sama dengan alat-alat perlengkapan negara.²⁰⁴

Mulai saat itu organisasi gereja itu mempunyai kekuasaan yang nyata dan dapat mengatur kehidupan negara, tidak saja yang bersifat keagamaan, tetapi sering-sering juga yang bersifat keduniawian, maka tidaklah jarang kalau kemudian timbul dua peraturan untuk satu hal, yaitu peraturan dari negara dan peraturan dari gereja. Selama kedua peraturan itu satu sama lain tidak bertentangan, maka selama itu pula tidak ada kesulitan-kesulitan dari para warga negara untuk mentaatinya. Tetapi bila peraturan-peraturan itu saling bertentangan satu sama lain, maka timbullah persoalan, peraturan yang berasal dari manakah yang berlaku. Artinya antara kedua peraturan itu mana yang lebih tinggi tingkatannya, dan peraturan itulah yang akan ditaati.

Tentang hal ini ada beberapa ajaran atau teori, yang kesemuanya berasal dari penganut-penganut teori teokrasi. Antara lain adalah: Agustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius. Persoalan mereka sebetulnya bukanlah mempersoalkan siapakah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu, karena dalam hal ini telah ada persamaan pendapat, bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah Tuhan. Tetapi yang dipersoalkan lebih lanjut adalah, siapakah di dunia ini, kongkrit di dalam suatu negara itu, yang mewakili Tuhan, raja ataukah Paus.

Sementara itu, menurut Bintan R. Saragih, ajaran kedaulatan Tuhan menerangkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada Tuhan. Ia yang menciptakan seluruh alam semesta ini, segala

204 *Ibid.*, hlm. 152.

makhluk-makhluk yang hidup di dunia ini. Oleh karena itu ia adalah berkuasa dalam negara. Apakah Tuhan yang berwujud sebagai raja atau ia menyuruh seorang untuk mewakilinya, itu semua tidak menjadi soal karena yang berdaulat itu adalah tetap Tuhan.²⁰⁵

Mula-mula dikatakan bahwa yang mewakili Tuhan di dunia ini, di dalam suatu negara adalah Paus, ini adalah pendapat Agustinus. Kemudian dikatakan bahwa kekuasaan raja dan Paus itu sama, hanya saja tugasnya berlainan, raja dalam lapangan keduniawian, sedangkan Paus dalam lapangan keagamaan. Ini adalah pendapat Thomas Aquinas. Perkembangan selanjutnya menitik beratkan kekuasaan itu ada pada negara atau raja, ini adalah ajaran dari Marsilius.

Akibat dari ajaran Marsilius ini maka pada akhir-akhir abad pertengahan dan pada permulaan zaman berikutnya, yaitu zaman *Renaissance*, adalah terasa sekali. Karena raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya, dengan alasan bahwa perbuatannya itu adalah sudah menjadi kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapapun kecuali kepada Tuhan. Bahkan raja merasa berkuasa menetapkan kepercayaan atau agama yang harus dianut oleh rakyatnya atau warga negaranya.

Kadaan ini semakin memuncak pada jaman *Renaissance*, terlebih setelah timbulnya ajaran dari Nicolo Machiavelli, yang maksudnya semula adalah untuk mengatasi perpecahan dan kekacauan negara, dengan ajaran *Staatsraisen*-nya. Maka yang semula orang mengatakan, bahwa hukum yang harus ditaati itu adalah hukum Tuhan, sekarang mereka berpendapat bahwa hukum negaralah yang harus ditaati, dan negaralah satu-satunya yang berwenang menentukan hukum. Dengan demikian timbul ajaran baru tentang kedaulatan, yaitu kedaulatan negara.²⁰⁶

Yang menarik perhatian ialah bahwa raja-raja yang menamakan dirinya sebagai Tuhan atau anak Tuhan atau wakil Tuhan dengan mudah dapat ditaklukkan oleh raja-raja biasa, sehingga kepercayaan rakyat akan ajaran kedaulatan Tuhan mulai kabur. Jika benar Tuhan yang berkuasa apa sebabnya raja Tuhan bisa dikalahkan? Dari musuhnyaa raja-raja baru ini rakyat mulai

205 Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnardi, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hlm. 123.

206 Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 152-154.

mengalihkan kepercayaan kepada kedaulatan raja-raja yang mempunyai pengaruh lebih besar.²⁰⁷

2.1.7.2. Kedaulatan Negara

Para penganut teori kedaulatan negara ini menyatakan, bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan, seperti yang dikatakan oleh para penganut teori kedaulatan Tuhan (*Gods-sovereinitei*), tetapi ada pada negara. Negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara di sini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya negara, dan tiada satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara.²⁰⁸

Penganut teori kedaulatan ini antara lain adalah Jean Bodin dan George Jellinek. Perlu kiranya diperhatikan bahwa pada hakikatnya teori kedaulatan negara itu atau *staats-souvereiniteit*, hanya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu ada pada negara, dan ini harus dibedakan dengan pengertian ajaran *staats-absolutisme*. Karena dalam ajaran *staats-souvereiniteit* itu pada prinsipnya hanya dikatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu ada pada negara, kekuasaan tertinggi ini mungkin bersifat absolut, tetapi mungkin juga bersifat terbatas. Sedang dalam ajaran *staats-absolutisme* dikatakan bahwa kekuasaan negara itu sifatnya absolut, jadi berarti tidak mungkin bersifat terbatas, dalam arti bahwa negara itu kekuasaannya meliputi segala segi kehidupan masyarakat, sehingga mengakibatkan para warga negara itu tidak lagi mempunyai kepribadian.

Teori kedaulatan negara ini juga dikemukakan oleh George Jellinek. Pada pokoknya Jellinek mengatakan bahwa hukum itu adalah merupakan penjelmaan daripada kehendak atau kemauan negara. Jadi juga negaralah yang menciptakan hukum, maka negara dianggap satu-satunya sumber hukum dan negaralah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Di luar negara tidak ada satu organ pun yang berwenang menetapkan hukum.

Maka menurut Jean Bodin, adat kebiasaan – yaitu hukum yang tidak tertulis, yang bukan dikeluarkan atau dibuat oleh negara, tetapi yang nyata-nyata berlaku di dalam masyarakat

207 Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnardi, *Op. Cit.*, hlm 123.

208 Soehino, *Op. Cit.*, hlm 154.

– tidak merupakan hukum. Sedangkan menurut Jellinek adat kebiasaan dapat menjadi hukum, apabila itu sudah ditetapkan oleh negara sebagai hukum.²⁰⁹

Terhadap keberatan tersebut Jellinek mempertahankan pendapatnya dengan mengemukakan ajaran *Selbstbindung*, yaitu ajaran yang mengatakan bahwa negara dengan sukarela mengikatkan dirinya atau mengharuskan dirinya tunduk kepada hukum sebagai penjelmaan dari kehendaknya sendiri. Sehingga negara berdiri dan berjalan menurut hukum.

Tetapi terhadap ajaran *Selbstbindung* ini pun masih dapat dikemukakan persoalan atau keberatan lagi ialah karena ajaran *Staats-souvereiniteit* itu tidak membedakan antara negara dengan organ-organnya, tegasnya tidak membedakan dengan tegas antara negara dengan pemerintah. Sebab pada hakekatnya negara merupakan suatu hal yang bersifat abstrak, jadi hanya merupakan suatu abstraksi saja, dan negara itu dapatnya berbuat hanya kalau melalui organ-organnya, pemerintahnya, malahan tegasnya orang-orangnya. Dengan demikian, ajaran *Selbstbindung* tersebut bukan dari negara, tetapi *Selbstbindung* dari organ-organnya atau pemerintah, menjadi orang-orangnya.²¹⁰

Persoalan lainnya ialah, apakah yang menjadi faktor dari *Selbstbindung* tersebut? Jawaban dari pertanyaan tersebut adalah bahwa dalam lapangan hukum itu sudah barang tentu di samping faktor-faktor kemasyarakatan juga ada faktor-faktor ideal yaitu rasa hukum, kesadaran hukum dan rasa keadilan. Ini adalah jawaban dari Jellinek yang merupakan faktor daripada *Selbstbindung* tersebut.

Kemudian, menurut Krabbe hal-hal tersebut sesungguhnya terletak di atas negara; dengan demikian maka lalu di atas negara masih ada barang sesuatu yang *souvereiniteit*, yang berdaulat yaitu kesadaran hukum tadi. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu bukanlah negara, tetapi hukumlah yang berdaulat. Oleh karena itu, lahirlah ajaran baru tentang kedaulatan yaitu teori kedaulatan hukum.²¹¹

209 Namun pada kenyataannya, negara itu sendiri tunduk kepada hukum. Demikian pendapat Leon Duguit, periksa bukunya: *Traite de Droit Constitutionel*, juga Krabbe dalam bukunya: *Kritische Darstellung der Staatslehre*, dan bukunya yang lain *Die Lehre de Rechts-souvereinitat*. Yang pokoknya Krabbe menentang pendapat Jellinek itu, karena pendapatnya tersebut menurut Krabbe bertentangan dengan kenyataan.

210 Soehino, *Op. Cit.*, hlm 154-155.

211 *Ibid.*, hlm 154-156.

2.1.7.3. Kedaulatan Hukum

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Recht-souvereiniteit*, yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.²¹²

Menurut Krabbe yang menjadi sumber hukum itu adalah rasa hukum yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Rasa hukum ini dalam bentuknya yang masih sederhana disebut insting hukum, sedangkan dalam bentuk yang lebih luas atau tinggi tingkatan disebut kesadaran hukum.²¹³ Menurut Krabbe hukum itu berlaku terlepas dari pada kehendak negara.

Pendapat Krabbe tersebut ditentang oleh beberapa ahli hukum. Hugo de Groot dalam *de iure belli ac pacis* telah mensinyalir bahwa kesadaran hukum itu adalah *inanenomen* artinya suatu kata-kata angkuh yang sebenarnya hanya merupakan kedok bagi kepentingan perseorangan. Leon Duguit menganggap, perasaan hukum itu sebagai kelanjutan perasaan egoistis daripada manusia.²¹⁴ Apledoorn juga mengecam paham Krabbe oleh karena apa yang dianggap sebagai kesadaran hukum itu tidak asli: Kesadaran hukum untuk sebagian merupakan pembawaan atau bakat yang diperolehnya waktu manusia dilahirkan, dan sebagian lagi di dapat dari kebiasaan.²¹⁵

Penolakan juga dilakukan oleh Prof. Mr. Dr. A.A.H. Struycken, dalam bukunya *Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* (1928), menurutnya, rasa hukum itu tidak dapat dijadikan sumber hukum, oleh karena rasa hukum itu selalu akan berubah-ubah pada setiap masa, dan rasa hukum itu akan berbeda dari golongan yang satu dengan golongan yang lain, apalagi dari manusia yang satu dengan manusia yang lain. karenanya rasa hukum itu tidak dapat dijadikan sebagai sumber hukum, sebab kalau hukum itu didasarkan pada rasa hukum daripada tiap-tiap

212 *Ibid.*, hlm 156.

213 *Ibid.*, hlm. 156.

214 Leon Duguit, *Traite de Droit Constitutioneel* (Paris, 1921), hlm 51 sebagaimana dikutip dalam Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnardi, *Op. Cit.*, hlm 129.

215 Apledoorn, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Rechts*, (1945) hlm, 48, 247. Sebagaimana dikutip dalam Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm 129.

individu, tidak akan tercapai hukum yang bersifat umum, malah akan menimbulkan anarki.²¹⁶

Pendapat Krabbe ini mendapatkan pembelaan dari Kranenburg melalui postulat keseimbangan. Menurut Kranenburg, bahwa di dalam masyarakat itu terdapat ketentuan tetap dalam reaksi kesadaran hukum manusia. Yaitu bahwa setiap orang itu bersikap atau berkeyakinan, bahwa setiap orang itu adalah kebersamaan hak terhadap penerimaan keuntungan atau kerugian, atau terhadap keadilan dan ketidak-adilan, kecuali apabila ada syarat-syarat khusus yang menentukan lain.

Tetapi kiranya Kranenburg sendiri salah terima dengan apa yang dikatakan oleh Struycken, karena Struycken hanya mengatakan bahwa kesadaran hukum itu tidak dapat dijadikan sebagai sumber hukum, karena memang di dalam jiwa manusia itu tidak hanya bergerak kesadaran hukum saja, tetapi banyak masih hal-hal yang menggerakkan jiwa manusia.²¹⁷

2.1.7.4. Kedaulatan Rakyat

Johannes Althusius (kaum monarkomaken) tidak lagi mendasarkan kekuasaan raja itu atas kehendak Tuhan, tetapi atas kekuasaan rakyat, kekuasaan yang ada pada rakyat itu diperoleh dari suatu hukum yang tidak tertulis, yang disebut hukum alam kodrat. Dan rakyat menyerahkan kekuasaannya itu kepada raja dalam suatu perjanjian yang disebut perjanjian penundukan.²¹⁸

Kesimpulan dari ajaran ini yaitu bahwa semula individu-individu itu dengan melalui perjanjian masyarakat membentuk masyarakat, dan kepada masyarakat inilah para individu itu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya masyarakat inilah yang menyerahkan kekuasaan tersebut kepada raja. Jadi sesungguhnya raja²¹⁹ itu mendapatkan kekuasaannya dari individu-individu tersebut.²²⁰ Ajaran kedaulatan rakyat ini dipelopori oleh J.J. Rousseau. Yang dimaksud rakyat oleh Rousseau itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang

216 Soehino, *Op. Cit.*, hlm 157.

217 *Ibid.*, hlm 158.

218 *Ibid.*, hlm 159.

219 Di masa sekarang sosok raja ini dimanifestasikan melalui pemerintah.

220 Soehino, *Op. Cit.*, hlm 160.

oleh Rousseau kehendak tadi disebut sebagai kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Sebab kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan daripada individu-individu itu, maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*.²²¹

Maka, apabila dalam suatu negara pemerintah itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps* tadi. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particuliere*, maka akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere* itu. Jadi rakyat kalau begitu pemerintahan itu harus dipegang oleh rakyat, setidaknya rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* tadi dapat terwujud.

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian ini bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undang, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili, atau kedaulatan.²²²

Namun, ajaran Rousseau yang terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau sebagai keputusan suara terbanyak (*mayoritas*) yang membawakan kepentingan umum, tidak selalu benar. Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak mengejar kebenaran lagi, melainkan kemenangan.²²³

Dalam hal ini kita harus membedakan, bahkan lebih tegas

221 *Ibid.*, hlm 160.

222 *Ibid.*, hlm 161.

223 Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 125.

memisahkan antara organisasi itu sendiri, yaitu negara, dengan organ-organ atau alat-alat perlengkapan, atau badan-badan yang menjalankan organisasi itu. Jadi bila kita mempersoalkan pengesahan kekuasaan atau legitimasi dari organisasi negara, jangan dicampur-adukkan dengan pengesahan kekuasaan atau persoalan legitimasi daripada badan-badan yang menjalankan organisasi itu. Misalnya organisasi kekuasaan dari negara kita sendiri, itu harus kita bedakan atau kita pisahkan enggan Kepala Negeranya, Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan seterusnya, yang memegang kekuasaan daripada organisasi negara itu. Selanjutnya harus kita bedakan atau kita pisahkan antara Kepala Negara itu sendiri misalnya, dengan orang yang memegang jabatan Kepala Negara itu.

Hal tersebut adalah penting, oleh karena misalnya, jatuhnya orang yang menjalankan atau memegang jabatan itu atau organisasi itu, tidak pasti atau belum tentu mengakibatkan jatuhnya organisasi. Tetapi jatuhnya organisasi itu sendiri selalu membawa akibat artian jatuhnya badan-badan yang menjalankan organisasi itu, dengan sendirinya juga jatuhkan orang-orang yang memegang jabatan dari badan-badan tersebut. Maka dari itu pernyataan tentang jatuhnya organisasi sama saja dengan pernyataan tentang jatuhnya negara itu sendiri. Dan organisasi ini sendiri tidak perlu legitimasi, sebab organisasi tersebut adalah negara itu sendiri. Paling kuat hanya dapat mempersoalkan asal kekuasaan daripada orang-orang yang memegang badan-badan, atau organisasi tersebut sah atau tidak.²²⁴

2.1.8. Teori Organ

2.1.8.1. Tinjauan Umum tentang Organ Negara

Istilah “organ negara” atau “lembaga negara” dapat dibedakan dari istilah organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasanya disebut organisasi non-pemerintahan (*non-governmental organization*/NGO). Lembaga negara dapat berada dalam ranah eksekutif, legislatif, atau yang bersifat campuran.²²⁵ Dalam bahasa Belanda, disebut sebagai *staatsorgan* yang diterjemahkan secara harfiah sebagai alat perlengkapan negara.

224 Soehino, *Op.Cit.*, hlm 162.

225 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 27.

Sebelum UUD NRI 1945 dilakukan amandemen, penggunaan istilah badan negara cenderung konsisten. Sedangkan, setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Dari pendekatan yang dilakukan Hans Kelsen, maka konsep mengenai *state organ* diuraikan bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Artinya, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum atau *legal order*, dapat disebut organ.²²⁶ Dari uraian Kelsen, organ negara tidak selalu berbentuk organik, karena bila dilihat dari perspektif yang lebih luas, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut sebagai organ, asalkan fungsinya bersifat menciptakan norma (*norm creating*), dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Kelsen membagi pengertian organ dalam arti luas juga dalam arti sempit.

Menurut Kelsen, organ negara dalam arti luas contohnya merupakan parlemen yang menetapkan UU, pemilu, juga hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman di lembaga perasyarakatan. Oleh karena itulah, dapat disimpulkan, dalam pengertian luas, Kelsen mengartikan organ negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik (*public officials*).²²⁷ Sedangkan, dalam arti yang sempit, merupakan pengertian organ negara dalam arti materiil. Individu dapat dikatakan sebagai organ negara apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu (*specific legal position*).

Jimly Asshiddiqie menjelaskan, bahwa konsep organ negara atau lembaga negara sesungguhnya sangat luas, sehingga tak dapat kini membagi kelembagaan negara secara sempit sebagaimana teori Montesquieu saja. Namun, memang pengertian yang mudah dan umum dipahami adalah ketiga cabang kekuasaan yang dimaksud Montesquieu. Oleh karena itu, terdapat beberapa pengertian yaitu²²⁸ :

226 “Organ Negara”, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Departemen Keuangan, diakses dari laman http://www.bppk.depkeu.go.id/images/file/magelang/pengumuman/organ_negara.pdf pada tanggal 8 Mei 2018.

227 *Ibid.*

228 *Ibid.*, hlm. 40.

1. Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*;
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dan memiliki posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3. Organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau peringkat kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UUD NRI 1945 menyebutkan lebih dari 34 lembaga, baik eksplisit maupun implisit. Sehubungan dengan itu, maka dapat dibagi dari segi fungsi dan hierarki. Maka setidaknya 34 lembaga tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 lapis pembedaan, yaitu:

1. Lembaga tinggi, yang terdiri dari MPR, presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK.
2. Lembaga negara, yang mendapatkan kewenangannya dari UUD maupun UU, misalnya KY, TNI, Kepolisian, Komnas HAM, dan sebagainya.
3. Lembaga daerah, yaitu lembaga yang diatur dalam Bab VI UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah.

2.1.8.2. Wewenang

Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.²²⁹ Istilah wewenang

229 Salim HS dan Eries Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016), hlm.185.

atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa).²³⁰

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²³¹

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.²³²

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.²³³

Stroink dan Steenbeek memiliki pendapat bahwa kewenangan hanya dapat diperoleh melalui dua cara, yakni atribusi dan delegasi. Atribusi adalah penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi adalah pelimpahan wewenang yang telah ada.²³⁴

230 SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 154.

231 *Ibid.*

232 Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 170.

233 SF. Marbun, *Loc. Cit.*

234 HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 74-75.

Indroharto memiliki pendapat yang berbeda dengan Stroink dan Steenbeek, menurutnya wewenang dapat diperoleh melalui tiga cara: atribusi, delegasi dan mandat. Yang dimaksud dengan atribusi menurut Indroharto adalah munculnya kewenangan pemerintah baru atas dasar suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Lalu untuk delegasi sendiri, yang dimaksudkan adalah pelimpahan wewenang yang sudah ada oleh Badan/Jabatan TUN satu kepada Badan/Jabatan TUN lainnya yang belum memiliki wewenang pemerintahan secara atributif dimana yang memberikan kewenangan masih memiliki pertanggungjawaban. Sementara untuk mandat tidak terjadi pemberian wewenang, melainkan pelimpahan wewenang dimana pelimpah wewenang tidak memegang tanggung jawab samasekali.²³⁵

Wewenang sebagai konsep hukum publik terdiri dari tiga komponen utama, yakni: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa wewenang digunakan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas merujuk pada adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²³⁶

2.1.9. *Trias Politica*

Trias Politica tercipta dengan latar belakang sistem ketatanegaraan Perancis yang pada kala Montesquieu melaksanakan sistem pemerintahan absolutisme dimana pusat kekuasaan negara berada di tangan raja. Menurut pendapatnya, absolutisme menyebabkan Perancis menderita. Ia berpedoman kepada negara Inggris dan melakukan sebuah studi komparasi yang menghasilkan sebuah konklusi bahwa kekuasaan negara dibagi atau dipisah menjadi tiga badan yang berbeda dan berdiri sendiri, yaitu: (1) legislatif sebagai pembentuk undang-undang; (2) eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan; (3) yudikatif sebagai pemegang kekuasaan kehakiman. Ketiga fungsi ini dinamakan *Trias Politica* oleh Immanuel Kant.²³⁷

Montesquieu berpendapat bahwasanya karena negara sebagai bentuk

235 Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), hlm. 90.

236 Phillipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII, (Sep-Des 1997): 1.

237 Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 117.

dari perjanjian masyarakat, maka penguasa diberikan wewenang dan kekuasaan untuk menjalankan hak-haknya yaitu melindungi hak-hak asasi rakyat. Ia menulis dalam bukunya "*L'Esprit de Lois*" bahwa dalam negara harus: (1) hak asasi rakyat dalam kebebasan berpolitik; (2) ada sistem *checks and balances* antar lembaga negara yang terbagi dalam tiga badan *Trias Politica*.²³⁸

Pemikiran Montesquieu yang terkenal mengenai pemisahan kekuasaan mengindikasikan terwujudnya kehidupan politik yang lebih demokratis, sesuai dengan asas kemerdekaan. Maksudnya, individu dan kelompok dapat dengan bebas dan merdeka mengaktualisasikan segala potensi yang dimilikinya. Dengan kebebasan ini, maka perlu rambu-rambu untuk membatasi dan mengaturnya supaya tidak tercipta *chaos* dan seluruh kepentingan masyarakat dapat dilayani dengan baik.²³⁹

Montesquieu menyatakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah, dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748) yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan *The Spirit of Laws*:

*"When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner (Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif menyatu pada diri satu orang, atau pada satu lembaga tinggi tertentu, maka tidak akan ada kebebasan, karena bisa muncul kekhawatiran kalau-kalau raja atau senat tersebut hendak membuat hukum yang bersifat tirani dan melaksanakannya dengan cara tirani pula)."*²⁴⁰

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangannya itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya objek telaah untuk mencapai kesimpulan

238 Andi Musari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Esakti Press, 2008) hlm. 31.

239 Ibnu Sina Chandranegara, "Penuangan *Check and Balances* ke dalam Konstitusi", *Konstitusi* 13, No. 3 (September, 2016): 557.

240 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 286.

mengenai *trias politica*-nya itu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748). Tidak ada satu negara pun di dunia yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) demikian itu. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁴¹

2.1.10. Sistem Pemerintahan

Menurut Prof. R. Djokosutono, S.H., negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat, untuk mencapai tujuan organisasi negara antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan sebagainya.²⁴²

Agar hal-hal tersebut dapat berjalan dengan baik, maka pemerintah mempunyai suatu kewenangan yang dibagikan lagi menjadi alat-alat kekuasaan negara agar tujuan negara dapat dikerjakan secara merata. Berkenaan dengan pembagian wewenang tersebut maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.

Terdapat beberapa teori sebagai dasar pemerintahan, yakni:²⁴³

1. Kekuasaan Tuhan

Menurut Friedrich Julius Stahl, kekuasaan pemerintahan itu adalah suatu ciptaan Tuhan, dalam arti kata bahwa kekuasaan pemerintahan itu berdasarkan atas firman Tuhan dan bahwa kekuasaan pemerintahan adalah suatu badan yang mendapat izin dan kekuasaan dari Tuhan.

2. Perjanjian Masyarakat

Berlainan dengan teori di atas, terdapat pula teori yang menjelaskan bahwa kekuasaan pemerintahan adalah suatu bentukan atau ciptaan manusia yang berdasarkan atas perjanjian masyarakat atau *maatschappelijk verdrag* atau *contract social*. Teori ini pertama kali dicetuskan oleh Hugo de Groot dan Thomas Hobbes, dan kemudian dipopulerkan oleh Jean Jacques Rousseau. *Contract social Rousseau* adalah suatu perjanjian, dimana semua rakyat berhak untuk ikut

241 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 31.

242 C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, "*Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*", (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 110.

243 *Ibid.*, hlm. 111.

serta mengadakannya, dan bahwa tiap-tiap orang dalam perjanjian ini harus menyerahkan segala hak kekuasaan dan kemerdekaannya demi kepentingan masyarakat seluruhnya, sehingga dengan demikian terbentuklah suatu pemerintahan yang berdaulat.

Teori Rousseau ini pun ditentang oleh Ludwig von Haller dengan teori tentang kedaulatan negara atau *de leer staatssouveriniteit*. Haller menyatakan bahwa negara bukanlah perbuatan manusia, namun merupakan hasil alam atau *natuurproduct* yang terbentuk berdasarkan dan oleh karena bekerjanya hukum alam, dimana yang lebih kuat menguasai dan yang lemah menggantungkan diri dan dikuasai. Maka dalam ajaran ini kekuasaan pemerintahan tidak memerlukan pembenaran atau *rechtvaardiging* lebih lanjut karena ini adalah masalah alam.

3. Kedaulatan Hukum atau *theori der rechtssouveriniteit*.

Menurut H. Krabbe, kekuasaan pemerintahan adalah suatu kekuasaan yang telah ditetapkan menurut tindakan-tindakan dan hukuman-hukuman atas pelanggaran tertentu.

2.1.10.1. Pengertian Sistem

Definisi dari sistem pemerintahan menurut Sumantri merupakan sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud, apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan.²⁴⁴

Sedangkan menurut Pamudji, sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh.

Menurut Musanef, sistem adalah suatu sarana yang menguasai keadaan dan pekerjaan agar menjalankan tugas dapat teratur. Kemudian menurut Poerwadarminta mengenai sistem, adalah sekelompok bagian-bagian (alat atau sebagainya) yang bekerjasama untuk melakukan suatu maksud.

Dari berbagai pengertian yang telah diuraikan di atas, dapat

244 Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), hlm. 7.

disimpulkan bahwa sistem merupakan suatu rangkaian yang terkait satu sama lain, anak rangkaian merupakan subsistem dari rangkaian yang lebih besar. Rangkaian tersebut merupakan suatu keutuhan yang apabila salah satu terganggu akan berpengaruh pada bagian yang lain.²⁴⁵

2.1.10.2. Pengertian Pemerintahan

Secara etimologi, pemerintah dapat diartikan sebagai berikut:²⁴⁶

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Terdiri dari dua unsur, rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan.
2. Setelah ditambah awalan “pe-” menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus.
3. Setelah ditambah akhiran “-an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal.

Pemerintah dan pemerintahan pada beberapa negara tidak dibedakan penyebutannya. Misalnya penyebutan di Inggris yaitu “Government” dan di Prancis “Gouvernement”, dimana kedua kata tersebut berasal dari perkataan latin “Gubernaculum” yang sekarang kita sebut dengan “Gubernur”. Dalam bahasa Arab digunakan kata “Hukumah” serta “Administration” digunakan di Amerika Serikat, sedangkan mengartikan “Regering” sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara dan sebagai penguasa menetapkan perintah-perintah.²⁴⁷ Jadi, “Regeren” digunakan untuk pemerintahan pada tingkat nasional, sedangkan “Bestuur” diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Terdapat beberapa definisi tentang ilmu pemerintahan serta pemerintahan, antaralain:²⁴⁸

1. D.G.A. Van Poelje

De Bestuurkunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt. Maksudnya adalah, ilmu pemerintahan

245 *Ibid.*, hlm. 8.

246 *Ibid.*, hlm. 8-9.

247 *Ibid.*, hlm. 9.

248 *Ibid.*

mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

2. W.S. Sayre

Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority. (Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.)

3. C.F. Strong

Government in the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf. (Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara).

4. Robert Mac Iver

Government is the organization of men under authority... how man can be govern. Maksudnya Mac Iver, Ilmu pemerintahan adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of who man are governed*).

5. Samuel Edward Finer

Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

6. David Apter

Government is most generalized membership unit possessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power. Maksudnya, pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

Dari berbagai definisi di atas, Prof. Dr. H. Inu Kencana Syafie, M. Si. dalam bukunya²⁴⁹ mengambil kesimpulan bahwa pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

2.1.10.3. Berbagai Sistem Pemerintahan

2.1.10.3.1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan dengan bentuk *Kabinet Presidensial*, yaitu kabinet yang menteri-menterinya bertanggung jawab kepada presiden, agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan presiden apabila melakukan kesalahan. Badan legislatif (parlemen) dengan badan eksekutif (presiden dan menteri) harus saling mengawasi secara ketat (*checking power with power*).

Sistem presidensial tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintah (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Rentang kekuasaannya yang luas membuat presiden menjadi objek utama yang diperebutkan.²⁵⁰

249 *Ibid.*, hlm. 12.

250 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 38.

Karakteristik sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dielaborasi oleh Alan R. Ball dan Guy Peters adalah sebagai berikut:²⁵¹

1. *The president is both nominal and political head of state* (presiden secara nama dan politis merupakan kepala negara).
2. *The president is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate* (presiden tidak dipilih oleh legislatif, tetapi dipilih langsung oleh pemilih).
3. *The president is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment* (presiden bukan bagian dari legislatif dan presiden tidak boleh berasal dari legislatif kecuali telah melalui proses hukum pemakzulan).
4. *The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Usually the president and the legislature are elected for mixed terms* (presiden tidak dapat membubarkan legislatif dan menyelenggarakan pemilihan umum. Pada umumnya, presiden dan legislatif dipilih untuk periode yang berbeda).

Selain itu, Jimly Asshidiqie mengemukakan sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial, yakni sebagai berikut:²⁵²

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai

251 Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government*, edisi ke-4, (London: Macmillan Press Ltd., 2000), hlm. 63.

252 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi, Op. Cit.*, hlm. 316.

pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.

5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Tidak jauh berbeda dengan Jimly Asshidique, Douglas V. Verney mengungkap 11 (sebelas) karakteristik sistem presidensial, yakni sebagai berikut:²⁵³

1. *The assembly remains as assembly only* (dewan tetap menjadi dewan).
2. *The executive is not divided but is a president elected by the people for a definite term at the time of assembly election* (eksekutif tidak terbagi melainkan adalah presiden yang dipilih oleh rakyat pada masa pemilihan dewan).
3. *The head of government is the head of state* (kepala pemerintahan adalah kepala negara).
4. *The president appoints head of departments who are his subordinate* (presiden menunjuk kepala bagian yang menjadi subordinasinya).
5. *The president is the sole of executive* (presiden hanyalah satu-satunya eksekutif).

253 Douglas V. Verney, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart, ed., (Oxford: Oxford University Press, 1992), hlm. 31 dalam Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 40.

6. *Members of assembly are not eligible for office in the administration and vice versa* (anggota dewan tidak dapat menjadi pejabat di kantor bidang administrasi dan sebaliknya).
7. *The executive is responsible to the constitution* (eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi).
8. *The president cannot dissolve or coerce the assembly* (presiden tidak dapat membubarkan dewan).
9. *The assembly is ultimately supreme over the other branches of government and there is no fusion of the executive and legislative branches in ia parliament* (dewan berkuasa penuh di atas cabang kekuasaan lain dan tidak ada pencampuran antara eksekutif dan legislatif dalam parlemen).
10. *The executive is directly responsible to the electorate* (eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih).
11. *There is no focus of power in the political system* (tidak ada fokus terhadap satu kekuasaan dalam sistem politik).

Empat ciri sistem pemerintahan presidensial menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest antara lain:

1. *It is based upon the separation of power principles.* Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the supp of the majority of its membership.* (Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
3. *There is no mutual responsibilities between the president and his cabinet, the latter is, wholly*

responsible to the chief executive. (Dalam hal ini, tidak ada tanggung jawab yang beralasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintah).

4. *The executive is chosen by the electorate.* (Presiden terpilih langsung oleh para pemilih).

2.1.10.3.2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan dengan bentuk *Kabinet Parlementer*, yaitu kabinet yang menteri-menterinya bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini karena parlemen yang memilih menteri-menteri yang tepat begitu juga perdana menteri sendiri. Anggota parlemen dapat menjatuhkan setiap kesalahan masing-masing menteri.

Karakteristik sistem pemerintahan parlementer sebagaimana dielaborasi oleh Alan R. Ball dan Guy Peters adalah sebagai berikut:²⁵⁴

1. *There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is limited. This head of state may be a president, as in Germany, India, and Italy, or a monarch, as in Japan, Sweden and the United Kingdom.* (Ada kepala negara yang hanya berfungsi secara formal dan seremonial dengan pengaruh politik yang terbatas. Kepala dari negara ini dapat berupa seorang Presiden seperti di Jerman, India, dan Italia, atau raja seperti di Jepang, Swedia, dan Inggris.)
2. *The political executive (prime minister, chancellor, etc), together with the cabinet, is a part of the legislature, selected by legislature, and can be removed by legislature if the legislature withdraws its support.* (Para eksekutif politik (Perdana Menteri, kanselir,

254 Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Op. Cit.*, hlm. 62.

dan lain sebagainya), bersama dengan kabinet, adalah bagian dari legislatif, dipilih dari legislatif, dan dapat diturunkan oleh legislatif apabila pemegang kuasa legislatif menarik dukungannya.)

3. *The legislature is elected for varying periods by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor.* (Badan legislatif dipilih untuk periode yang bervariasi oleh pemilihnya, dimana tanggal pemilihan tersebut ditentukan oleh kepala negara formal berdasarkan nasihat perdana menteri atau kanselir).

Selain itu Douglas V. Verney mengelaborasi lebih lanjut secara lebih rinci karakteristik sistem parlementer, yakni sebagai berikut.²⁵⁵

1. *The assembly becomes a parliament* (dewan menjadi parlemen).
2. *The executive is divided into two parts* (eksekutif terbagi menjadi dua bagian).
3. *The head of state appoints the head of government* (kepala negara menunjuk kepada pemerintahan).
4. *The head of government appoints the ministry* (kepala pemerintahan menunjuk kementerian).
5. *The ministry (or government) is a collective body* (kementerian atau pemerintah adalah lembaga bersama).
6. *Ministers are usually members of parliament* (kementerian pada umumnya adalah anggota parlemen).
7. *The government is politically responsible to the assembly* (pemerintah secara politik bertanggung jawab kepada dewan).

255 Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", dalam Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government*, (Oxford: Oxford University Press, 1992), hlm. 31.

8. *The head of government may advise the head of state to dissolve the parliament* (kepala pemerintahan dapat memberi saran kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen).
9. *Parliament as a whole is supreme over its constituent parts, government and assembly, neither or which may dominate the other* (parlemen sebagai keseluruhan berkuasa atas bagian konstituennya, pemerintahan dan dewan, baik akan atau tidak sama sekali mendominasi satu sama lain).
10. *The government as a whole is only indirectly responsible to the electorate* (pemerintahan secara keseluruhan hanya bertanggung jawab secara tidak langsung kepada pemilihnya).
11. *Parliament is the focus of power in the political system* (parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik).

Menurut S.L Witman dan J.J. Wuest, terdapat empat cara berkenaan dengan sistem pemerintahan parlementer, yakni sebagai berikut:

1. *It is based upon the diffusion of power principle.* (Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pembagian kekuasaan).
2. *There is mutual responsibility between the executive and the legislature, hence the executive may dissolve the legislature or the must resign together with the rest of the cabinet when his policies are not longer accepted by the majority of the membership in the legislature.* (Dimana terjadi tanggung jawab berbalas-balasan antara eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, pihak eksekutif boleh membubarkan parlemen (legislatif) atau sebaliknya eksekutif yang harus meletakkan jabatan bersama-sama kabinetnya yaitu di waktu kebijaksanaan pemerintah tidak lagi dapat diterima oleh kebanyakan suara para anggota sidang yang ada dalam parlemen).

(legislatif) tersebut).

3. *There is also mutual responsibility between the executive and the cabinet.* (Dalam hal ini juga terjadi pertanggungjawaban bersama (timbang balik) antara perdana menteri dengan kabinetnya.)
4. *The Executive (Prime Minister, or Chancellor) is chosen by the titular head of state (Monarch of president), according to the support of the majority in the legislature.* (Pihak eksekutif (baik perdana menteri maupun para menteri secara perseorangan) terpilih sebagai kepala pemerintahan dan pemegang masing-masing departemen negara, sesuai dengan dukungan suara mayoritas parlemen).

2.1.10.3.3. Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem Pemerintahan Campuran merupakan sistem pemerintahan yang terjadi ketika presiden tidak hendak kehilangan kekuasaan, namun di sisi lain anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Oleh karena itu, yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya, tetapi presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

Dalam sistem ini diusahakan hal-hal yang terbaik dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer karena sistem ini terbentuk dari pengkajian sejarah perjalanan beberapa negara. Jadi, sistem pemerintahan campuran ini biasanya selain memiliki presiden ataupun raja sebagai kepala negara juga memiliki kepala pemerintahan yaitu perdana menteri.

Dengan demikian, dalam hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara *mix-system* dapat menjadi sistem semi-presidensial dan semi-parlementer.

Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-presidensial. Sebaliknya, jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran akan lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.²⁵⁶

Mengenai kemungkinan terjadinya perubahan sistem semi-presidensial menjadi sistem semi-parlementer atau sebaliknya, Rafael Mart'nez dalam karyanya "*Semi-Presidentialism: A Comparative Study*" menyatakan:

*"The classification of semi-presidentialist system is a flexible one which can oscillate between presidentialism and parliamentarianism depending on the political, social and institutional circumstances of each state. Semi presidentialism provides a means of off setting the risks of institutional gridlock arising from divergences between the parliamentary and presidential majority and it also allows for political control of the government, thus avoiding abuse of presidential power. (klasifikasi sistem semi-presidensial sangat fleksibel dan dapat berpaling antara presidensial dan parlementer tergantung pada kondisi politik, sosial, dan institusi suatu negara. Sistem semi-presidensial memberikan suatu keseimbangan antara mayoritas parlementer dan presidensial, serta mengizinkan kontrol politik dalam pemerintahan sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan presiden)."*²⁵⁷

256 Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 45.

257 Rafael Mart'nez Martinez, "Semi-Presidentialism: A Comparative Study", *ECPR Joint Sessions*, (Manheim, 1999), hlm. 46.

Douglas V. Verney pun kembali menambahkan bahwa sebuah sistem pemerintahan dapat disebut sistem pemerintahan semi-presidensial apabila memenuhi 3 (tiga) unsur berikut:

1. *The president of the republic is elected by universal suffrage* (presiden republik tersebut dipilih melalui pemilihan umum).
2. *He possesses quite considerable power* (presiden memegang kekuasaan yang cukup besar).
3. *He has opposite him, however, a prime minister and ministers who possesses executive and governmental power can stay in the office only if the parliament does not show its opposition to them ...* (presiden memiliki oposisi, tetapi perdana menteri dan para menteri yang memegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan dapat tetap menjabat selama parlemen tidak menunjukkan oposisi kepada mereka ...)

Walaupun presiden seharusnya dipilih melalui pemilihan umum dan memiliki kekuasaan yang cukup besar, Duverger kemudian mengakui bahwa dalam praktik, muncul tiga varian sistem semi-presidensial, yakni: (i) negara dengan presiden sebagai boneka seperti Austria, Irlandia, dan Islandia; (ii) negara dengan kedudukan presiden yang sangat berkuasa seperti Perancis; dan (iii) negara dengan kedudukan presiden dan pemerintah yang relatif seimbang seperti Republik Weimar, Finlandia, dan Portugal.²⁵⁸ Dengan demikian tiga unsur yang telah dikemukakan sebelumnya tidak sepenuhnya dapat diaplikasikan, khususnya kepada negara dengan penguasa boneka.²⁵⁹

Dengan memperhitungkan kemungkinan adanya hubungan antara presiden dengan perdana menteri, Sartori mengemukakan ciri pokok sistem pemerintahan sistem semi-presidensial, yakni

258 Maurice Duverger, dalam Arend Lijphart, ed., *Op. Cit.*, hlm. 142.

259 Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 45-46.

sebagai berikut:²⁶⁰

4. *The head of state (president) is elected by popular vote -- either directly or indirectly -- for a fixed of office* (kepala negara (presiden) dipilih melalui suara terbanyak -- baik secara langsung maupun tidak langsung -- untuk jabatan tetap).
5. *The head of state shares the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure* (kepala negara membagi kekuasaan eksekutif dengan perdana menteri, kemudian memasuki struktur kewenangan ganda).
6. *The president is independent from parliament, bus is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government* (presiden berdiri sendiri, tidak bergantung pada parlemen, tetapi tidak dibuat untuk memerintah seorang diri atau secara langsung, dan oleh karena itu kehendak presiden harus di dikristalisasikan dan diproses melalui pemerintahannya).
7. *Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no confidence (or both), and either case need the support of parliamentary majority* (sebaliknya, perdana menteri beserta kabinetnya bebas dari presiden dan bergantung pada parlemen: mereka adalah kepercayaan parlemen atau bukan, dan dalam kasus keduanya memerlukan dukungan parlemen).
8. *The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balances and also for shifting prevalances of power within the executive, under the strict condition that the 'autonomy potential' of*

260 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry to Structures, Incentives, and Outcomes*, (New York: New York University Press, 1997), hlm. 131-132.

each component unit of the executive does subsist (struktur kewenangan ganda dari sistem pemerintahan semi-presidensial mengizinkan ketidakseimbangan kekuasaan dan juga pemerataan kekuasaan dalam eksekutif dengan syarat bahwa potensi otonomi dari setiap komponen dalam eksekutif ada).

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Sartori, Rafael Mart'nez Martinez mengemukakan lima syarat yang diperlukan untuk menyatakan suatu sistem pemerintahan adalah sistem pemerintahan presidensial. Lima syarat tersebut antara lain sebagai berikut:²⁶¹

1. *The existence of a dual executive power* (adanya kekuasaan eksekutif yang ganda).
2. *The President of the Republic be directly elected by universal suffrage* (presiden suatu republik dipilih secara langsung dalam pemilihan umum).
3. *The constitution confer widepowers on the president* (konstitusi memberikan kekuasaan kepada presiden).
4. *The president appoint the prime minister and chair the ministerial council* (presiden menunjuk perdana menteri dan para menteri).
5. *The government be accountable to the parliament* (pemerintahan haruslah akuntabel terhadap parlemen).

2.1.10.4. Asas Pemerintahan

2.1.10.4.1. Asas Pemerintahan Umum

Asas pemerintahan umum adalah asas yang diterima dimana saja dan dapat terjadi kapan saja, terdiri dari:

1. *Asas Vrij Bestuur*

Vrij dalam bahasa Belanda bermakna “kosong” serta *bestuur* adalah pemerintahan.

261 Rafael Mart'nez Martinez, *Op. Cit.*, hlm. 44.

2. Asas *Freises Emerssen*

Merupakan pencarian ide baru dalam kesibukan urusan pemerintahan, seperti ketika aparat pemerintahan melihat menumpuknya suatu bahan makanan di suatu daerah, sedangkan di daerah lain kekurangan maka walaupun sulit dipindahkan (transportasi) pemerintah harus berusaha menanggulangnya.

3. Asas Aktif

Pemerintah dikenal apabila banyak urusan di sepanjang hari pekerjaannya sehingga dikenal dengan istilah bila seseorang hendak tidur sekalipun masyarakat masih perlu bantuan pemerintah. Itulah sebabnya disebutkan bahwa pemerintahan mengurus mulai dari orang yang belum lahir ke dunia sampai yang sudah meninggal dunia.

4. Asas Etis

Dalam setiap keputusan pemerintah menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan, perlu kaidah-kaidah moral. Misal, untuk membangun suatu gedung pemerintah ataupun untuk membangun jalan raya pada wilayah jalur hijau, memerlukan kaidah moral etika, minimal dengan memberitahukan kapan akan dilakukan kepengurusan.

5. Asas Historis

Ketika pemerintah mengalami kejadian yang serupa dari tahun ke tahun maka secara historis mesti dipelajari mengapa hal tersebut terjadi.

6. Asas Otomatis

Walaupun aparat pemerintahan dijabat oleh mereka yang memiliki pangkat yang relatif paling rendah dibandingkan dengan instansi lain, tetap saja aparat pemerintah yang menjadi koordinator setiap kegiatan.

7. Asas *Detournement de Pouvoir*

Apabila suatu asas di atas tidak dijalankan, misalnya pemerintah tidak mengisi kekosongan pejabat yang melaksanakan, tidak berinisiatif dalam pemerintahan, tidak etis dalam pelaksanaan pemerintahan, tidak otomatis menggantikan berbagai peran, tidak mempelajari sejarah masa lalu keorganisasian atau sebaliknya melakukan ide baru tapi disalahgunakan dan sebagainya, maka hal tersebut adalah perbuatan yang sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang dan kedudukan.

2.1.10.4.2. Asas Pemerintahan Daerah

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah pusat atau pejabat di atasnya.

3. Tugas Pembantuan

Kata lain dari tugas pembantuan adalah *Medebewind*. Maksud dari kata tersebut adalah, pemerintah daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

2.1.10.4.3. Asas Pemerintahan Indonesia

1. Asas Kekeluargaan²⁶²

Banyak urusan di Indonesia yang dapat diselesaikan tanpa terjadinya kerusuhan. Akan

262 *Ibid.*, hlm. 85.

tetapi berisiko dengan tidak tegaknya hukum karena segala sesuatu diselesaikan secara kekeluargaan.

2. Asas Negara Hukum

Apabila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana, tetapi kaku (*zajekeljk*) tanpa ada kebijaksanaan yang bisa diajak untuk berdamai. Keteraturan hukum memang dapat melahirkan ketertiban karena segala sesuatu ditentukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan.

3. Asas Kedaulatan Rakyat

Antara asas kekeluargaan maupun asas hukum, perlu diseimbangkan. Maksudnya adalah ketika mulai terasa kaku maka asas kekeluargaan akan menjadi jalan keluar sedangkan bila kekeluargaan membuat kita tidak menjalankan hukum maka peraturan harus menjadi landasan. Maka itu, atas dasar asas kedaulatan rakyat yang membuat undang-undang dan peraturan daerah secara bersama-sama dibuatlah keputusan untuk menyelesaikannya.

2.1.10.4.4. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar

1. *Zulverheid van Oogmerk*²⁶³

Asas ini berkenaan dengan kemurnian tujuan pemerintah.

2. *Zorgvuldigheid*

Asas ini berkenaan dengan keadilan pemerintahan.

3. *Rechzekerheid*

Asas ini mengandalkan hukum yang berlaku. Artinya, untuk memutuskan sesuatu harus ada peraturannya baik tertulis maupun terbiasa dilakukan. Peraturan yang mengatur

263 *Ibid.*, hlm. 86.

segala sesuatu ini diharapkan akan menertibkan keadaan.

4. *Fair Play*

Dalam asas ini pemerintah diperlukan untuk jujur dan terbuka kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, walaupun untuk hal-hal rahasia negara yang menyangkut keamanan pemerintah terpaksa menutupnya.

5. *Evenwichtigheid*

Asas ini adalah asas keseimbangan antara yang baik dan yang benar, keseimbangan baik yang bernuansa moral, kasih, pemerintah yang baik (*good governance*) yang penuh demokratis dan hak asasi manusia agar tercapai keinginan mendengarkan pendapat orang lain (*responsiveness*) di satu pihak. Hal ini diseimbangkan dengan kebenaran yang memerlukan ilmu, pemerintah yang siap untuk melakukan pembersihan (*clean government*), yang penuh menghormati arti nasionalisme dan hukum agar terjadi kecepatan pencapaian penghasilan (*effectiveness*).

2.1.11. Teori Peraturan Perundang-Undangan

2.1.11.1. *Stufentheorie*

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Komponen utama dari teori Kelsen adalah mengenai norma. Menurut beliau, hukum adalah ilmu normatif (*science of norm*).

Norma merupakan suatu proposisi yang berhubungan dengan segala sesuatu yang harus terjadi atau harus dilakukan (*ought to happen*).²⁶⁴ Namun, bukan artinya norma diharuskan untuk dilakukan dalam bingkai moral (*in a moral sense*). Hal ini disebabkan Kelsen memandang bahwa ilmu hukum bukanlah alat untuk memberi penilaian terhadap norma dalam parameter moral, tapi untuk menafsirkannya secara objektif sebagai bagian dari sistem hukum.²⁶⁵

Selain daripada itu, teori Kelsen yang seringkali dipakai adalah teori norma dasar atau *Grundnorm*. Menurut Kelsen, *Grundnorm* adalah “*a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from*”. Dengan kata lain, norma dikatakan valid ketika tidak melanggar atau bertentangan dengan *Grundnorm* sebagai validitas tertinggi-yang supremasi validitasnya diasumsikan seperti itu.²⁶⁶ Lebih spesifik lagi, Stewart memberikan 2 kriteria bagi eksistensi sebuah *Grundnorm*, yaitu pada tataran teoritis (*purity side*) dan tataran empiris (*empirical side*). Pada tataran teoritis, *Grundnorm* validitasnya dibangun atas paradigma pre-suposisi logika transendental, sedangkan pada tataran empiris, eksistensi *Grundnorm* dibangun dengan menemukannya pada relasi antara validitas dan *Grundnorm* tersebut dalam suatu sistem tertib hukum.²⁶⁷

Grundnorm tersebut hadir oleh dan karena dirinya sendiri, bukanlah suatu teka-teki atau hipotesis sebuah realitas di balik hukum, tapi betul-betul suatu *maxim* metodologis - sebuah metode normatif yang secara ontologis bersifat netral. *Grundnorm* bukanlah suatu norma positif, yaitu norma yang validitasnya ditetapkan melalui kehendak/tindakan yang nyata (*a real act of will*),²⁶⁸ tetapi suatu norma yang diyakini dan berada dalam nalar masyarakat yang memercayainya (*pre-supposed norm in a believer's thinking*). Konsepsi ini muncul karena usaha Kelsen untuk menjawab salah satu pertanyaan fundamental yaitu mengapa hukum harus ditaati dan sifatnya mengikat. Oleh karena

264 Marett Leibold & Mark Thomas, *Legal Theories in Principle*, (New South Wales: Thomson Lawbook Co., 2009), hlm. 99.

265 Atip Latipulhayat, “Hans Kelsen”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, No. 1 (2014):198.

266 Atip Latipulhayat, *Ibid.*, hlm. 202, sebagaimana dikutip dari Raymond Wacks, *Understanding Jurisprudence: An Introduction to Legal Theory*, (Oxford: Oxford University Press, 2005), hlm. 90.

267 *Ibid.*, hlm. 203 sebagaimana dikutip dari Ian Stewart, “Kelsen and the Exegetical Traditions” dalam Richard Tur dan William Twining, *Essays on Kelsen*, (Gloucestershire: Clarendon Press, 1986), hlm. 123, 132.

268 *Ibid.*, hlm. 112.

itu, norma hukum secara objektif dengan sendirinya valid dan mengikat (*legal norms are objectively valid*).

Validitas *Grundnorm* tidak ditentukan karena ia dibuat melalui sebuah mekanisme/prosedur hukum oleh institusi pembuat hukum (*law-making organ*), tetapi ia berlaku dan valid karena dianggap valid (*it supposed to be valid*). Haruslah dianggap valid, karena jika tidak, maka tidak akan ada perbuatan manusia yang dapat dipahami sebuah perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang menciptakan norma.²⁶⁹ Kelsen mengakui bahwa memang tidak setiap sistem hukum atau negara memiliki *Grundnorm* yang sama--tidak harus berbentuk konstitusi tertulis, atau titah raja. Konstitusi itu sendiri bukanlah *Grundnorm*, tetapi sebuah presuposisi yang diperlukan secara teoritis bahwa konstitusi itu harus dipatuhi. Oleh karena itu, dikatakan bahwa *Grundnorm* akan selalu dapat menyesuaikan diri dengan segala urusan negara, dan bukan dalam konteks mendiktekan isi dari konstitusi tersebut (berbeda dengan hukum alam dan positivisme tradisional yang juga menentukan isi dari konstitusi tersebut).

Kemudian, validitas norma pada gilirannya akan menciptakan apa yang disebut dengan hierarki norma (*Stufenbau Theorie*). Setiap norma, untuk menjadi valid harus dinyatakan valid dan tak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Norma tertinggi inilah yang disebut *Grundnorm*. Kelsen menggambarkan suatu sistem hukum sebagai suatu sistem norma yang saling terkait satu sama lain (*interlocking norms*) yang bergerak dari suatu norma yang umum menuju norma yang lebih konkret. Validitas semua norma tersebut akan bermuara dari *Grundnorm*. Sehingga, relasi dan hierarkinya adalah sebagai berikut: *Grundnorm* → *norms* → *norms*. Suatu Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*.²⁷⁰ Kelsen, memang berpendapat bahwa hierarki norma hanya mengenal subordinasi, dan bukan koordinasi. Seluruh efektivitas tertib hukum di masyarakat merupakan prasyarat bagi validitas atau legitimasi tiap norma yang ada dalam tertib hukum tersebut.

Sedangkan, menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku

269 Atip Latipulhayat, *Op. Cit.*, hlm. 203.

270 *Ibid*, hlm. 41.

(*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena itu masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula.

Secara metodologis, upaya mencari suatu norma yang melandasi norma yang lebih rendah tidak berlangsung terus-menerus tanpa batas (*regressus ad infinitum*). Pada akhirnya harus ada suatu norma yang dianggap sebagai norma yang tertinggi dan terakhir, atau sampai berhenti pada norma tertinggi yang di atasnya tidak ada norma yang lebih tinggi lagi. Norma tertinggi semacam ini oleh Kelsen dinamakan *Grundnorm* atau *BasicNorm*.²⁷¹

Adapun *Grundnorm* yang dimaksud Kelsen adalah sesuatu yang diasumsikan, sangat abstrak, dan bermuatan perintah bahwa seorang itu seyogyanya bertingkah laku sebagaimana yang ditetapkan oleh konstitusi. Dengan demikian, *Grundnorm* itu tidak *gesetz*, tetapi *verausgesetz*, dan ia tidak termasuk ke dalam tata hukum positif. *Grundnorm* itu berada di luar dan menjadi landasan (fondasi) tata berlakunya hukum positif, atau dengan sebutan lain sebagai “*meta juristic*”.

2.1.11.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya yang diberi judul *Law, State, and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat struktur norma (*Norm Structure*), maka hukum publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institutional Structure*), maka lembaga-lembaga negara (*Public Authorities*) terletak di atas masyarakat (*population*).

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastruktur, sehingga dalam

271 Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 16.

hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur.²⁷²

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

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



Gambar 2.1.11.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga menurut Benjamin Akzin

272 Benjamin Akzin, *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964), hlm. 3-5.

2.1.11.3. Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen*

Teori *die Stufenordnung des Rechtsnormen* dikemukakan oleh Hans Nawiasky yang merupakan murid dari Hans Kelsen. Hans Kelsen pernah mengemukakan hierarki norma hukum yang disebut *Stufenbauteorie* dimana ia menjelaskan bahwa setiap tata kaedah hukum merupakan suatu susunan daripada kaedah-kaedah dan dipuncak kaedah-kaedah tersebut ada suatu kaedah fundamental yang disebut *grundnorm*.²⁷³ Norma-norma yang berjenjang dan berlapis ini memiliki sistem dimana norma yang lebih rendah bersumber, berlaku dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang bersifat fiktif dan mendasar, yaitu *Grundnorm* itu sendiri.²⁷⁴ Murid lain dari Hans Kelsen, Adolf Merkl menulis teori tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu hukum merupakan sistem tata aturan hierarkis, sebuah sistem norma yang mengkondisikan serta dikondisikan tindakan hukum, dimana pembuatan hierarki ini merupakan aktualisasi dalam bentuk regresi dan sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah.²⁷⁵

Dari kedua pemikiran ini, Hans Nawiasky mengembangkan kedua teori tersebut dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*, ia mengungkapkan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen* bahwa selain norma berlapis dan berjenjang, norma hukum itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar, yaitu: (1) *Staatsfundamentalnorm* yang adalah norma fundamental negara; (2) *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar/pokok negara; (3) *Formell Gesetz* yang adalah undang-undang formal; (4) *Verordnung & Autonome Satzung* yang merupakan aturan pelaksana dan aturan otonom.²⁷⁶

Staatsfundamentalnorm adalah norma hukum tertinggi dan merupakan kelompok pertama. Norma fundamental negara tidak dibentuk oleh norma lain, melainkan ditetapkan terlebih dahulu. Norma ini tidak boleh diperdebatkan lagi dan harus diterima sebagai suatu hipotesis yang bersifat fiktif. *Staatsfundamentalnorm* suatu negara adalah landasan dasar

273 Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 26.

274 Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25.

275 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 100.

276 Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Op. Cit.*, hlm. 27.

filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Hal ini diperlukan agar bangunan tata hukum yang berlapis-lapis tidak goyah.²⁷⁷ Staatsfundamentalnorm di Indonesia adalah Pancasila.

Staatsgrundgesetz adalah aturan yang bersifat pokok dan aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Aturan dasar negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang (*Formell Gesetz*) yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, yang adalah peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang. Di Indonesia, aturan dasar ini tertuang pada Batang Tubuh UUD NRI 1945.²⁷⁸

Formell Gesetz merupakan norma-norma hukum dalam Undang-undang yang sudah merupakan norma-norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat. *Formell Gesetz* adalah norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif dan mencantumkan sanksi bagi pelanggarnya.²⁷⁹

Verordnung und Autonome Satzung adalah peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Yang dimaksudkan dengan atribusi kewenangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan Undang-undang Dasar atau undang-undang, kepada suatu lembaga negara. Sementara itu, yang dimaksudkan dengan delegasi kewenangan adalah perlimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepada peraturan perundang-undangan lebih rendah.

2.1.11.4. Undang-Undang Organik

Ilmu pengetahuan mengenai teori perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) adalah cabang ilmu interdisipliner

277 *Ibid.*, hlm. 29.

278 *Ibid.*, hlm. 31.

279 *Ibid.*, hlm. 33.

yang sangat penting untuk dipelajari, yang berkaitan dengan ilmu sosiologijugapolitik.²⁸⁰

Substansi UU selalu dikaitkan dengan UU organik dan non-organik, sebelum diatur dalam UU tentang Pembentukan Perundang-undangan. UU organik merupakan UU yang substansinya adalah penjabaran langsung dari UUD NRI 1945. Penjabaran langsung di sini yang dimaksudkan adalah penjabaran dari delegasi pengaturan yang disebut secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. UU organik atau seringkali disebut “pelaksana” dari UUD NRI 1945.

Sedangkan, UU non-organik merupakan UU yang melaksanakan hal-hal yang sepatutnya diatur dalam UU, atau yang melaksanakan delegasi pengaturan dari UU lainnya.

2.1.11.5. Materi Muatan Perundang-Undangan

Setelah Perubahan UUD 1945, pendapat mengenai materi muatan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamini tersebut secara resmi diakui. Pengakuan tersebut dituangkan dalam rumusan pasal-pasal Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 22A UUD 1945 Perubahan dan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Dengan berlakunya UUD 1945 Perubahan, cara mencari dan menemukan materi muatan Undang-Undang tetap dapat dilaksanakan melalui ketiga cara yang diajukkan oleh A. Hamid S. Attamini, yaitu melalui:

1. Ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.
2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*).
3. Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi.

Apabila dilihat dalam Batang Tubuh UUD (Perubahan), maka saat ini terdapat 43 (empat puluh tiga) hal yang diperintahkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan Undang-Undang, yakni Pasal 2(1), Pasal 6 (2), Pasal 6A (5), Pasal 11 (3), Pasal 12, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 (4), Pasal 8 (1), Pasal 18 (7), Pasal 18A (1),

280 Maria Farida, “Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan”, (Laporan Kompendium yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2008), hlm. 8.

Pasal 18A (2), Pasal 18B (1), Pasal 18B (2), Pasal 19 (2), Pasal 20A (4), Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 22C (4), Pasal 22D (4), Pasal 22 E (6), Pasal 23 (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E (3), Pasal 23G (2), Pasal 24 (3), Pasal 24A(5), Pasal 24B (4), Pasal 24C (6), Pasal 25, Pasal 25A, Pasal 26(1), Pasal 26 (2), Pasal 28, Pasal 28I (5), Pasal 30 (5), Pasal 31 (2), Pasal 33 (5), Pasal 34 (4), Pasal 36B.

Berbeda dengan pendapat A. Hamid. S Attamimi yang mengelompokkan ke 18 (delapan belas) materi muatan yang dinyatakan secara tegas oleh UUD 1945 (sebelum Perubahan) ke dalam 3 kelompok masalah yang mempunyai kesamaan, saat ini ke 43 (empat puluh tiga) hal yang dinyatakan secara tegas oleh UUD 1945 Perubahan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga kelompok yang memiliki kesamaan, dan tiga kelompok lainnya, walaupun pembagian tersebut tidak dapat dibedakan secara tegas, karena adanya hubungan antara satu dan lainnya. Pembagian sebagai berikut.

- 1) Kelompok lembaga negara: Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat 5, Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 23G ayat (2), Pasal 24 ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), dan Pasal 25.
- 2) Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara: Pasal 16, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18A ayat (1), Pasal 23D, Pasal 23 ayat (4), dan Pasal 23 ayat (5).
- 3) Kelompok hak-hak (asasi) manusia: Pasal 12, Pasal 15, Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 23E ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 26 ayat (2), Pasal 28, Pasal 28I ayat (5), Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (1), Pasal 33 ayat (5), dan Pasal 34 ayat (4).
- 4) Kelompok pengaturan wilayah negara: Pasal 25A.
- 5) Kelompok pengaturan atribut negara: Pasal 36C.
- 6) Kelompok lain-lain: Pasal 11 ayat (3), Pasal 22A.

Kemudian, terkait dengan Wawasan Negara Berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan, ditentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum

(*Rechtsstaat*). Wawasan negara yang berdasarkan atas hukum ini mengandung beberapa konsekuensi di bidang perundang-undangan, oleh karena hal itu menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak (asasi) manusia.

Kemudian, wawasan pemerintahan berdasar sistem konstitusi merupakan pasangan adanya wawasan negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Dalam wawasan pemerintah berdasarkan sistem konstitusi ini, kewenangan pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya dibatasi oleh adanya Konstitusi (Hukum Dasar) negara tersebut.

Oleh karena negara Republik Indonesia menganut adanya Wawasan Pemerintahan berdasar sistem Konstitusi, maka kekuasaan perundang-undangan di negara Republik Indonesia terikat oleh Undang-Undang Dasar dan Hukum Dasar, sedangkan kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan peradilan terikat oleh undang-undang dan hukum negara.

2.1.11.6. *Self Obligation Theory*

Selbstverpflichtung merupakan ajaran yang dikemukakan oleh Jellinek dimana ajaran ini mengemukakan bahwa negara dengan sukarela mengikatkan dirinya dan menundukkan dirinya kepada hukum sebagai penjelmaan dari kehendaknya sendiri.²⁸¹ Jellinek mengemukakan teori ini dengan tujuan awal untuk memberikan bukti secara abstrak bahwa ada kemungkinan dan kebutuhan untuk menciptakan hukum melalui *self obligation*. Jellinek menggagas teori bahwa natur hukum bersifat mengikat diri bukan menurut manifestasi normatif-teoritis, namun secara manifestasi psikologis dimana muncul perasaan “mewajibkan diri sendiri”.²⁸² Teori ini kemudian dibuktikan melalui demonstrasi konsep *self obligation* melalui tata cara penyelenggaraan negara, dimana ia mengatakan:

[Staatsrecht]: “It must be shown that a reflexive element exists within internal state law, that there are legal propositions – whose juristic quality is evident – that emanate from the state and bind the state” Dalam negara hukum, harus ditunjukkan

281 Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 155.

282 Jochen von Bernstorff, *The Public International Law Theory of Hans Kelsen: Believing in Universal Law*, Thomas Dunlap, trans. (New York: Cambridge University Press, 2010), hlm. 31.

bahwa ada unsur reflektif secara internal dimana ada konsep hukum yang legal, yang berasal dari negara, dan mengikat negara.²⁸³

2.1.11.7. *Self Binding Theorie*

Thomas Paine mengemukakan *Self Binding Theory* yang mengatakan bahwa para pembentuk hukum juga turut tunduk kepada hukum yang dibentuknya sendiri. Menurut Thomas Paine, yang tertinggi bukan kekuasaan, namun prinsip-prinsip konstitusi, termasuk prinsip *Self Binding*. Yang dimaksudkan dengan konstitusi menurut Thomas Paine bukanlah konstitusi berbentuk konkret, tertulis. Namun, yang ia maksudkan sebagai konstitusi adalah ide serta gagasan yang muncul bahkan sebelum kekuasaan itu muncul.

2.1.12. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan

Di dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*" I. C. Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan material.

1. Asas-asas yang formal meliputi:
 - a. asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*);
 - b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juist orgaan*);
 - c. asas perlunya pengaturan (*bet noodzakelijkheid beginsel*);
 - d. asas dapat dilaksanakan (*bet beginsel van uitvoerbaarheid*);
 - e. asas konsensus (*bet beginsel van consensus*).
2. Asas-asas yang materil meliputi:
 - a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*bet beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
 - b. asas tentang dapat dikenali (*bet beginsel van de kenbaarheid*);
 - c. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*bet rechtsgelijkheids beginsel*);
 - d. asas kepastian hukum (*bet rechtzekerheidsbeginsel*);
 - e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*bet beginsel van de individuele rechtsbedeling*).²⁸⁴

283 *Ibid.*, hlm. 32.

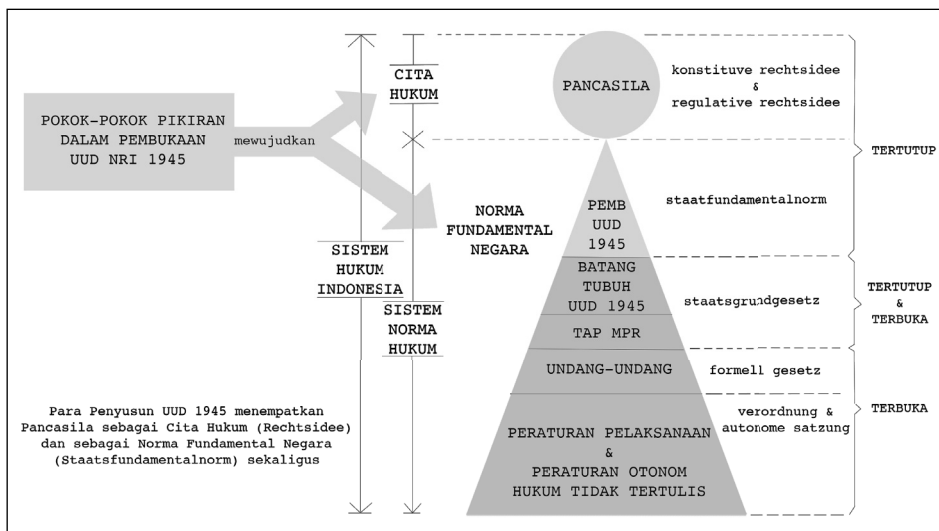
284 I.C. Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, ('s-Gravenhage: Vuga, 1984), hlm. 186 seperti dikutip dalam A Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi Universitas Indonesia, hlm 330.

Di sisi lain, A Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia;
2. Asas Negara Berdasarkan Atas Hukum dan Asas Berdasar Sistem Konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

1. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”.
2. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
3. (1) Asas-asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primatdes Rechts*);
(2) Asas-asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.



Gambar 2.1.12. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapat dilaksanakan;
5. asas dapat dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.²⁸⁵

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. asas materi muatan yang tepat;
 - e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - f. asas dapat dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar Atas Hukum; dan
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.²⁸⁶

Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan Indonesia yang patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia.²⁸⁷

285 Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hlm. 344-345.

286 *Ibid.*

287 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 253-257.

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

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Penyusunan RUU MPR ini berupaya untuk memenuhi asas-asas sebagai berikut:

1. Kejelasan Tujuan
RUU MPR disusun untuk melaksanakan amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang memerintahkan adanya pengaturan mengenai MPR dengan undang-undang.
2. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat
RUU MPR ini disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan dibahas bersama dengan Presiden Republik Indonesia untuk mendapatkan persetujuan bersama. Berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Republik Indonesia untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan
Hal-hal yang diatur dalam RUU MPR ini merupakan hal-hal yang mengakomodir pengaturan kewenangan serta alat-alat pendukung MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dilakukan karena hingga saat ini, pengaturan terkait tugas, wewenang, serta alat pendukung MPR dituangkan ke dalam satu undang-undang bersama dengan DPR dan DPD, sehingga cenderung membatasi ruang lingkup pengaturan MPR, baik itu mengenai tugas, wewenang, keanggotaan, ataupun alat pendukungnya. Selain itu, perlu pula adanya penguatan kewenangan MPR untuk dapat memaksimalkan peran MPR sebagai wakil rakyat Republik Indonesia.
4. Dapat Dilaksanakan
Pengaturan dalam RUU MPR ini mempertimbangkan keadaan dan kebutuhan, serta pelaksanaan kedaulatan rakyat Indonesia. Pengaturan dalam RUU MPR ini juga menyesuaikan pengaturan MPR dengan kepentingan nasional, sehingga mampu menciptakan lembaga perwakilan rakyat yang mumpuni, namun tetap tercipta pula *checks and balances* untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, penyesuaian yang dilakukan dalam RUU MPR ini memungkinkan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam RUU MPR ini dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan
Jangkauan dan arah pengaturan dalam RUU MPR merupakan bentuk usaha untuk mengakomodir pengaturan yang lebih lengkap dan rinci terkait tugas,

kewenangan, serta alat pendukung MPR. Selain itu, RUU MPR menjadi bentuk usaha untuk memperkuat MPR sebagai wakil rakyat agar mampu melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat dengan maksimal. Dengan adanya RUU MPR, pengaturan mengenai tugas, wewenang, dan alat pendukung MPR tidak terbatas dengan pengaturan tugas, wewenang, dan alat pendukung lembaga lain, serta menjadi bentuk pengamanan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 seutuhnya.

6. Kejelasan Rumusan

RUU MPR telah memenuhi ketentuan persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan karena disusun dengan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti. Dengan demikian, pengaturan di dalam RUU MPR diharapkan tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan

Perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan RUU MPR bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Penyusunan RUU MPR.

Selain itu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan yang disusun dalam RUU MPR ini berupaya untuk memenuhi asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Pengayoman

Penyusunan materi muatan RUU MPR bertujuan untuk memaksimalkan peran MPR sebagai wakil rakyat demi terlaksananya kedaulatan rakyat di bidang legislatif, serta tersampainya aspirasi rakyat kepada cabang kekuasaan lain melalui pengaturan tugas, wewenang, serta alat pendukung MPR secara rinci. Sehingga penyusunan materi muatan RUU MPR dapat menunjang perwujudan cita-cita negara untuk melindungi dan mengayomi rakyat Indonesia.

2. Asas Kemanusiaan

Penyusunan materi muatan RUU MPR bertujuan untuk memaksimalkan peran MPR dalam menyerap aspirasi rakyat serta bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan untuk seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali, dengan tetap menghormati dan melindungi hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

Penyusunan materi muatan RUU MPR disesuaikan dengan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk serta tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. **Asas Kekeluargaan**
Penyusunan materi muatan RUU MPR, khususnya dalam hal pengambilan keputusan oleh MPR, didasarkan pada musyawarah mufakat selaras dengan sila keempat Pancasila. Apabila keputusan tidak dapat dicapai melalui musyawarah mufakat, maka keputusan akan diambil melalui pengambilan suara atau *voting*.
5. **Asas Kenusantaraan**
Penyusunan materi muatan MPR dilakukan dengan memperhatikan kepentingan seluruh lapisan masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke, mengingat penguatan kewenangan MPR melalui penyusunan RUU MPR ini akan menciptakan kelembagaan MPR yang kuat serta mampu menyerap dan mewujudkan lebih banyak aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat.
6. **Asas Bhinneka Tunggal Ika**
Penyusunan materi muatan RUU MPR dimaksudkan untuk memperkuat serta mengakomodir pengaturan yang lebih rinci terkait tugas, kewenangan, ataupun alat pendukung MPR dalam rangka menyerap dan mewujudkan aspirasi rakyat tanpa memandang perbedaan suku, agama, ras, dan golongan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
7. **Asas Keadilan**
Penyusunan materi muatan RUU MPR dimaksudkan untuk memperkuat kewenangan MPR. Namun penguatan ini tidak hanya bertujuan untuk menyejahterakan sebagian kelompok masyarakat semata, akan tetapi untuk menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia secara adil dan proporsional.
8. **Asas Kesamaan Kedudukan Hukum dalam Hukum dan Pemerintahan**
Materi muatan RUU disusun sedemikian rupa sehingga tidak mengandung adanya pembedaan ras, suku, agama, dan golongan dalam kelembagaan maupun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang MPR itu sendiri.
9. **Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum**
Penyusunan materi muatan RUU MPR dimaksudkan untuk memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai tugas, wewenang, dan alat pendukung MPR sehingga dapat mencegah adanya kekosongan hukum serta dapat mewujudkan tertib bermasyarakat dalam lalu lintas kehidupan bernegara.
10. **Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan**
Penyusunan materi muatan RUU MPR ditujukan untuk memaksimalkan fungsi MPR sebagai kristalisasi suara rakyat sehingga dapat menjaga dan mewujudkan kepentingan masyarakat, dan di sisi lain menyeimbangkan aspirasi rakyat dalam kepentingan berbangsa dan bernegara.

Selain memperhatikan asas terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, RUU MPR juga berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:

1. Kepastian Hukum

Asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Pelaksanaan RUU MPR ini harus dilandaskan pada peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan pada saat penyelenggaraan maupun tidak, sehingga terciptanya sebuah kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi serta menjamin praktik RUU MPR dalam masyarakat.

2. Keadilan

Asas yang mencerminkan bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Keadilan dalam praktik RUU MPR ini sangat diperlukan agar penyelenggaraannya dapat mencerminkan keadilan itu sendiri yang proporsionalitas bagi seluruh warga negara Indonesia sebagaimana yang tertera dalam sila kelima Pancasila. Apabila RUU MPR ini tidak dapat mengantarkan keadilan ini maka RUU MPR ini tidak dapat diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat.

3. Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

Dalam penyelenggaraan RUU MPR harus dapat memenuhi keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara dari segala sisi agar terciptanya suatu ketertiban penyelenggaraan negara itu sendiri.

4. Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Penyelenggaraan RUU MPR ini harus dapat memenuhi kepentingan umum, dalam hal ini mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

5. Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

Dalam menyelenggarakan RUU MPR, MPR harus mampu untuk menyeimbangkan penggunaan hak dengan pelaksanaan kewajiban yang

tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan agar MPR melalui hak dan kewajibannya dapat mendukung cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan penyerapan aspirasi rakyat secara maksimal.

6. Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam menyelenggarakan RUU MPR, MPR harus taat pada kode etik yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar MPR tidak menjadi lembaga perwakilan rakyat yang koruptif dan menyimpang, melainkan menjadi lembaga perwakilan rakyat yang berhasil menyerap dan mewujudkan aspirasi rakyat, serta menjadi lembaga yang patut dicontoh.

7. Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku.

Dalam menyelenggarakan RUU MPR, MPR harus dapat mempertanggungjawabkan segala langkah dan kebijakan yang diambil kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

8. Bertindak Cermat

Asas yang menghendaki tindakan yang cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan negara.

Penyelenggaraan RUU MPR harus didasarkan pada pemikiran dalam setiap tindakan dan aktivitas penyelenggaraan negara agar tidak menimbulkan kerugian bagi rakyat.

9. Efisiensi

Asas yang berorientasi pada minimalisasi sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

Penyelenggaraan RUU MPR harus sedapat mungkin menggunakan sumber daya yang minimal guna mencapai hasil yang terbaik bagi rakyat.

10. Efektivitas

Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Penyelenggaraan RUU MPR harus didasarkan pada tujuan untuk menyejahterakan rakyat dengan menyerap sebanyak mungkin aspirasi rakyat.

2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

2.3.1. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan yang Dihadapi

Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan sejatinya dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar. Lembaga-lembaga negara dalam UUD NRI 1945 telah dibagi menjadi 3 (tiga) cabang kekuasaan, yakni legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif sebagai pengawas dan penegak pelaksanaan undang-undang. Cabang kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh MPR, DPR, dan DPRD. Cabang kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh presiden dan wakil presiden. Cabang kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh MA dan MK.

Di antara lembaga-lembaga negara tersebut, suara rakyat terkristalisasi dan terwakili oleh lembaga MPR yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD. Dengan demikian, MPR menjadi bentuk konkret dari sila keempat Pancasila yang mengamanatkan demokrasi keterwakilan.

Permasalahan yang muncul adalah pasca reformasi, kewenangan MPR menjadi terbatas. Kekhawatiran berlebih terhadap MPR muncul, mengakibatkan pengebirian wewenang MPR yang berlebih sehingga MPR dengan wewenang seadanya saat ini belum berhasil mewujudkan penyerapan aspirasi rakyat yang maksimal. Minimnya wewenang MPR tersebut menimbulkan beberapa masalah yakni dalam hal: (i) penetapan kebijakan pembangunan nasional atau haluan negara; (ii) keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan; (iii) tafsir konstitusi oleh MPR dalam *judicial review* di MK; (iv) penyelenggaraan sidang tahunan MPR; (v) peninjauan kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan MPRS.

2.3.1.1. Kewenangan MPR Menetapkan Haluan Negara

2.3.1.1.1. Sejarah Haluan Pembangunan di Indonesia

Sebelum dilakukan amandemen UUD NRI 1945, seluruh kedaulatan rakyat berada di tangan MPR, sehingga MPR berwenang untuk menetapkan GBHN sebagai perencanaan pembangunan nasional. Sebelum berangkat lebih jauh, perlu

untuk memahami mengenai haluan pembangunan suatu negara. Kata “haluan” itu sendiri diartikan sebagai pedoman atau arah jalan.²⁸⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kata ini sebagai yang terdahulu atau terdepan; arah; tujuan; serta pedoman.²⁸⁹ Haluan ini menjadi suatu *policy* atau kebijakan yang dapat dituangkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) atau Undang-Undang (UU). Oleh karena itu, istilah haluan negara merupakan suatu arah atau pedoman dalam penyelenggaraan negara.²⁹⁰ Kebijakan atau haluan negara (*state policy*) ini adalah istilah yang bisa dikaitkan dalam politik ekonomi, hukum, maupun kebudayaan.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang dilampirkan dalam Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dinyatakan bahwa “Oleh karena itu, DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada presiden.” Artinya, haluan negara ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar maupun ditetapkan oleh MPR, dengan berlandaskan pada Pancasila sebagai rohnya (*the spirit*).²⁹¹

Haluan negara yang ditetapkan oleh MPR dimulai sejak tahun 1960, dimana saat itu dibentuklah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/S) dan dalam sidang-sidangnya telah melahirkan ketetapan-ketetapan yang mengandung norma hukum, baik bersifat *regeling* (mengatur) maupun *beschikking*

288 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2016), hlm. 17.

289 “Haluan”, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*, diakses dari laman <http://kbbi.web.id/haluan> pada tanggal 15 Mei 2018.

290 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... Loc. Cit.*

291 Jimly Asshiddiqie, “Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Kemajemukan Berbangsa dan Bernegara”, makalah dari seminar yang disampaikan dalam rangka Gus Dur Memorial Lecture yang diselenggarakan oleh Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP), Jakarta, 15 Agustus 2011, diakses dari laman http://www.jimly.com/makalah/namafile/154/UUD_Pemersatu_Musda_Mulia.pdf, hlm. 8 pada tanggal 15 Mei 2018.

(menetapkan).²⁹² Ketetapan yang dikeluarkan MPR/S ini berupa tafsiran dari MPR mengenai norma konstitusi yang dianggap masih memerlukan penjabaran secara normatif namun dengan kedudukan di atas undang-undang dan dinaungi oleh UUD 1945.²⁹³ Haluan-haluan negara yang belum dituangkan dalam UUD 1945 akan diakomodir lewat pencantumannya dalam Ketetapan MPR/S.

Lebih lanjut lagi mengenai penggolongan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka ketetapan-ketetapan MPR yang mengandung di dalamnya haluan-haluan negara digolongkan sebagai *staatsgrundgezets* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), seperti halnya dengan batang tubuh Undang-Undang Dasar, maka Ketetapan MPR mengandung garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, masih berupa norma hukum tunggal dan tidak dilekati norma hukum yang berisi sanksi.²⁹⁴

Norma hukum yang diatur dalam Ketetapan MPR juga merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara seperti Batang Tubuh UUD 1945, walau memang kedudukannya setingkat lebih rendah dibandingkan dengan Batang Tubuh UUD 1945. Maria Farida Indrati S. menyatakan alasannya sebagai berikut:

“Hal itu disebabkan karena norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan “di atas” dalam arti lebih tinggi daripada Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan norma-norma dalam Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini

292 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...*, *loc. cit.*

293 *Ibid.*, hlm. 18.

294 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H. (Yogyakarta: Kanisius, 2011), hlm. 76. Penjelasan Maria Farida ini didasari oleh Lampiran IIA tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

melaksanakan kewenangan selaku Lembaga Penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, dan selaku Lembaga Pemilih (Elektorat) Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945.”

Pada zaman Orde lama, haluan pembangunan negara dituangkan ke dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969. Ketetapan MPRS ini dapat dianggap sebagai tonggak kesadaran bangsa untuk menyusun perencanaan pembangunan.²⁹⁵

Dalam ketetapan MPRS ini, dimuatlah rancangan pembangunan yang disusun oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas),²⁹⁶ dan menjadi dasar bagi perencanaan pembangunan pada masa sesudahnya. Depernas diberi amanat oleh Soekarno saat itu untuk mengadakan *overall planning* (perencanaan yang bersifat keseluruhan) atau *planning* semesta, yang meliputi semua bidang termasuk ekonomi, kulturil, mental, politik, dan sebagainya.²⁹⁷ Haluan pembangunan pada masa Orde Lama ini merujuk pada 3 (tiga) pidato kepresidenan, yaitu “Penemuan Kembali Revolusi Kita” tertanggal 17 Agustus 1959, “Jalannya Revolusi Kita” tertanggal 17 Agustus 1960, dan “*To Build the World A New*” tertanggal 30 September 1960 di gedung PBB.

Dalam jangka waktu 1 (satu) tahun, Depernas berhasil menyusun Naskah Rancangan Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana

295 Arif Budimanta, “Pembangunan Semesta Berencana”, Koran Sindo, diakses dari laman <https://nasional.sindonews.com/read/916967/18/pembangunan-semesta-berencana-1414573120> pada tanggal 20 Mei 2018.

296 Oleh karena dirasa perkembangan masyarakat Indonesia tidak memuaskan, lahiriah era Demokrasi Terpimpin oleh Soekarno. Dalam rangka melaksanakan era Demokrasi Terpimpin itulah, dibentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang memiliki tugas pokok yaitu mempersiapkan perancangan Undang-Undang Pembangunan Nasional yang berencana. Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Depernas ditegaskan lagi dalam Penetapan Presiden No. 4 tahun 1959. Lih. C.S.T. Kansil, *Inti Pengetahuan Repelita*, cet. ke-II, (Jakarta: Erlangga, 1970), hlm. 6.

297 “Membumikan Kembali “Pembangunan Nasional Semesta Berencana”, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, diakses dari laman <http://empatpilampr.com/membumikan-kembali-pembangunan-nasional-semesta-berencana/> pada tanggal 19 Mei 2018.

Delapan Tahun (1961-1969), dan pola pembangunan yang telah disusun ini disampaikan kepada Presiden pada tanggal 13 Agustus 1960. Pada sidangnya yang pertama, MPRS menetapkan Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969 sebagai “Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969”. Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tersebut terkenal dengan nama “Haluan Pembangunan Negara Republik Indonesia”. Pada waktu itu, Ketetapan MPRS tersebut menjadi dasar atau landasan segala pembangunan dan perekonomian di seluruh tanah air.²⁹⁸

Tujuan yang hendak dicapai adalah lewat “pembangunan, nasional, semesta, dan berencana”, dengan penjelasan sebagai berikut²⁹⁹ :

- a) Nasional, artinya pola pembangunan harus merepresentasikan keinginan dan aspirasi seluruh daerah dan seluruh lapisan dan golongan bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke;
- b) Semesta, artinya pola pembangunan harus meliputi semua bidang kehidupan berbangsa dan berenegara;
- c) Berencana, karena tidak mungkin untuk mencapai tujuan negara yaitu mewujudkan rakyat yang adil dan makmur secara instan, namun harus setapak demi setapak, tahap demi tahap, tingkat demi tingkat, daerah demi daerah, lapangan demi lapangan—tidak sekaligus, namun secara berencana dan bertahap, namun dengan tepat sesuai dengan irama revolusi Indonesia.

298 C.S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 7.

299 *Ibid.*, hlm. 8.

Dalam proses penyusunan Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Depernas berpedoman kepada:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Amanat Pembangunan Presiden 28 Agustus 1959; dan
- c) Penegasan Amanat Pembangunan Presiden

Keseluruhan bahan Pembangunan Nasional Semesta Berencana dibagi menjadi 8 buku, yaitu: pokok-pokok Pembangunan Nasional Semesta Berencana; Rancangan Bidang Pokok Proyek Pembangunan Nasional Semesta Berencana; Bidang Mental/Rohani dan Penelitian; Bidang Kesejahteraan, Pemerintahan, dan Keamanan/Pertahanan; Bidang Produksi; Bidang Distribusi; Bidang Keuangan; Uraian Menteri-Menteri; serta Lampiran.

Setelah itu, sejak adanya perubahan situasi dan rezim Orde Baru dimulai, maka Ketetapan MPRS yang memuat pola pembangunan nasional berencana tahun 1961-1969 dicabut dengan Ketetapan MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968. Kemudian, Soeharto meletakkan pondasi dalam rencana pembangunan nasional, berbeda dengan masa pemerintahan Orde Lama, dimana belum ada implementasinya secara konkret.³⁰⁰

300 Ronny Sautma Hotma Bako, "Perencanaan Pembangunan Bidang Hukum", dalam: Alfira Salam (eds.), *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007), hlm. 2-3. Dijabarkan dalam Bab ini bahwa pada masa pemerintahan Orde Lama perencanaan pembangunan nasional belum disusun secara sistematis, namun memang terdapat dokumen yang berkaitan dengan pembangunan jangka panjang, antara lain Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara dan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Sebelumnya, pada tanggal 14 Agustus 1950, pemerintah juga menyusun suatu program yang disebut sebagai "Program Benteng" bertujuan untuk menciptakan pengusaha pribumi Indonesia dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberian kredit. Pada tahun 1951, pemerintah menyusun Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) yang terkenal dengan istilah *Sumitro Plan*, namun tidak berhasil juga. Pun tidak berhasil yaitu ditetapkannya Rencana Lima Tahun Pertama (1955-1960), karena persoalan politik yang masih mendominasi dan diutamakan, yaitu masalah pengembalian Irian Barat. Sebelum berakhirnya RUP, pemerintah menyiapkan program delapan tahunan yaitu ditetapkannya Rencana Pembangunan Semester Berencana Delapan Tahun. Kegagalan perencanaan pembangunan di Era Orde Lama disebabkan karena masih minimnya bangsa Indonesia dalam bernegara dan masih terjadi jatuh bangun pemerintahan serta lemahnya parlemen dalam menjalankan fungsinya.

Arahan haluan pembangunan pada zaman Orde Lama dinilai masih terlalu kental dengan maksud-maksud politik presiden yang memegang peranan sangat besar dalam masa Demokrasi Terpimpin pada saat itu. Namun, ketetapan MPRS pada zaman Orde Lama ini masih kurang dalam segi implementasi, diakibatkan adanya peristiwa Trikora, Dwikora, dan berpuncak pada Gerakan September Tiga Puluh (Gestapu). Dikarenakan begitu berorientasi politik dan parlemen masih begitu lemah dalam menjalankan fungsinya, maka pembangunan ekonomi untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera tidak dapat berjalan optimal, bahkan telah membawa negara Indonesia ke tepi jurang “kebangkrutan” (krisis inflasi dan defisit neraca pembayaran).³⁰¹

Oleh karena itulah, jatuhnya rezim Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama dan lahirnya Orde Baru terjadi untuk tidak lagi mengulangi kesalahan-kesalahan yang terjadi di Orde Lama dan hendak menjalankan Pancasila secara murni dan konsekuen. Analogi “politik sebagai panglima” diganti menjadi “ekonomi sebagai panglima”—yang berarti ekonomi menjadi bidang yang lebih penting dibandingkan dengan politik pada rezim Orde Baru.³⁰² Perhatian pemerintah lebih ditujukan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat lewat pembangunan ekonomi dan sosial, serta menjalankan arah pembangunan “ke luar”—menjalin kembali hubungan yang erat dengan Barat.³⁰³ Oleh karena begitu buruknya situasi pembangunan saat Orde Lama, maka Soeharto menyusun rangkaian pola pembangunan lewat adanya Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang berhasil dijalankan hingga Repelita VI pada tahun 1998. Repelita ke VII tidak dapat dijalankan dikarenakan terjadinya

301 Mochtar Mas'ood, *Stabilisasi dan Pembangunan Ekonomi yang Berorientasi Keluar dalam Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 63.

302 *Ibid.*, hlm. 62.

303 Oly Viana Agustine, “Konstitusi Ekonomi Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) Tahun 2015”, *Konstitusi* 11, No. 4, (Desember, 2014): 768.

krisis moneter yang sesungguhnya telah dimulai sejak tahun 1997,³⁰⁴ menyebabkan utang luar negeri Indonesia dan inflasi sangatlah tinggi.

Perencanaan program pembangunan ini disusun secara sistematis dan dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Hal ini dikarenakan rumusan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Hal ini telah melahirkan tafsir tunggal bahwasanya MPR yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan, dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (TNI-Polri) menjadikan MPR menjadi penjelmaan rakyat (representasi dari seluruh rakyat Indonesia). Hal ini pun dikarenakan komposisi MPR tidak hanya terdiri dari perwakilan politik, namun juga perwakilan golongan dan fungsional seperti Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan Utusan Daerah, dan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi (*supreme state organ*).³⁰⁵

Perencanaan pembangunan ini terbagi menjadi perencanaan jangka panjang, perencanaan pembangunan jangka menengah, dan perencanaan pembangunan jangka pendek.³⁰⁶ Kemudian, secara rinci dijabarkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tiap tahunnya dalam bentuk produk hukum undang-undang. Maka haluan-haluan negara berdasarkan UUD 1945 akan meliputi pengertian dari:

- a) Haluan negara dalam UUD 1945;
- b) Haluan negara yang dituangkan dalam Ketetapan MPR/S;

304 Krisis moneter yang dimaksud adalah begitu besarnya tekanan terhadap nilai tukar rupiah terhadap US Dollar, yang beranjak dari adanya *currency turmoil* yang melanda Thailand dan akhirnya menyebar ke negara-negara di Asia Tenggara (seperti Malaysia dan Filipina). Pada Januari 1998, bahkan nilai tukar Rupiah telah anjlok hingga Rp.10.000,00 (sepuluh ribu Rupiah) bahkan Rp.17.000,00 (tujuh belas ribu Rupiah).

305 Sri Hastuti Puspitasari, “Kedaulatan Rakyat, MPR, dan Ketetapan MPR”, dalam: Ni'matul Huda (eds.), *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 4.

306 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...., Loc. Cit.*

- c) Haluan negara dalam konteks program kerja sebagaimana tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN), kemudian dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR tersendiri; dan
- d) Haluan negara yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Haluan negara ini harus dijadikan pedoman, kiblat, atau tujuan yang harus terus dipegang dalam penyelenggaraan negara baik oleh lembaga legislatif, eksekutif, juga yudikatif.³⁰⁷ Tujuan dari ditetapkannya haluan negara adalah mengintegrasikan serta mengarah-kan semua lembaga negara, lembaga pemerintah, dan masyarakat agar kesemuanya dapat membangun secara bertahap, terencana, sistematis, demi tercapainya tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Alinea ke-4 Preamble UUD NRI 1945.³⁰⁸ Haluan yang dijadikan sebagai pegangan ini adalah haluan yang ketika telah menjadi suatu bentuk hukum tertentu, yaitu peraturan perundang-undangan yang daya berlakunya untuk masyarakat umum.³⁰⁹

Haluan negara di Indonesia dituangkan dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut sebagai GBHN) sejak rezim Orde Baru.

307 *Ibid.*

308 Widodo, "Lembaga Negara Republik Indonesia yang Berwenang Menetapkan "Garis-Garis Besar Haluan Negara", Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau", makalah, disampaikan pada FGD dengan tema "Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945" yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016, diakses dari laman, <http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2016/05/Lembaga-Negara-Republik-Indonesia-yang-Berwenang-Menetapkan%E2%80%9C-Garis-Garis-Besar-Haluan-Negara.pdf>, hlm. 2, pada tanggal 15 Mei 2018.

309 Memang setiap peraturan perundang-undangan terdapat kandungan norma yang bersifat umum (*general norms*) dan abstrak (*abstract norms*) seperti istilah yang dinyatakan Hans Kelsen. Dari segi bentuk tersebut kita sebut sebagai peraturan perundang-undangan, namun isinya dapat dikatakan sebagai haluan negara dan haluan pemerintahan. Namun, ketika bicara dalam tataran yang berbentuk *policy rules*, *beleidsregel*, atau aturan kebijakan, contohnya petunjuk teknis, manual, kerangka acuan, petunjuk pelaksanaan (juklak) tetap dapat dipandang berisi haluan-haluan dari pemerintahan, walaupun tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan resmi, namun isinya tetap mengatur. Lih. Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 19 sebagaimana dikutip dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan A. Wedberg, 1945, *reissued* 1961, hlm. 135 dan 397, dan dalam buku beliau Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konpress, 2006).

GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun.³¹⁰ Merupakan amanat yang termuat dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tahun 1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah serta gambaran bagi pembangunan negara untuk bisa mencapai cita-cita mulia negara dalam waktu lima tahun mendatang dalam rangka kelanjutannya yang berjangka panjang, sehingga sifatnya bertahap.³¹¹ Dalam bagian Pengantar Ketetapan MPR No. II/MPR/1998, dinyatakan bahwa maksud dan tujuan ditetapkannya GBHN ini adalah memberi arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya sehingga bisa mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka waktu 5 tahun maupun jangka panjang 25 tahun, sehingga cita-cita bangsa sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar yaitu mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur dapat tercapai.

GBHN ini disusun dan dituangkan dalam Pola Umum Pembangunan secara sistematis, dalam kebulatan hubungan yang menyeluruh dan memiliki landasan idiil yaitu Pancasila serta landasan konstitusional yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945.³¹² Sedangkan, Rencana Pembangunan Lima

310 Lih. Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN dan Ginandjar Kartasasmita, "Arahan-Arahan Pokok Garis-Garis Besar Haluan Negara tentang Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila, Dokumentasi dan Arsip Perpustakaan Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), diakses dari laman http://perpustakaan.bappenas.go.id/ontar/file?file=digital/19547-%5B_Konten_%5D-Konten%20598.pdf, hlm. 2 pada tanggal 15 Mei 2018.

311 Lihat bagian Konsiderans dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sejak dilihat perlu adanya Ketetapan MPR hasil pemilihan umum 3 Juli tahun 1971 maka perlu dikeluarkan GBHN oleh MPR yang didasari atas kepribadian bangsa Indonesia demi penghayatan dan pengamalan kehidupan kenegaraan yang demokratis-konstitusional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945.

312 GBHN terbagi atas Pembangunan Jangka Panjang I (PJP I) dengan jangka waktu 25 tahun, yaitu sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I yaitu tahun 1969/1970 sampai Repelita V tahun 1993/1994. Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) yang direncanakan berlangsung selama 25 tahun pula, sejak Repelita VI (tahun 1994/1995) sampai dengan Repelita yang selanjutnya. Dasar diberlakukannya Pembangunan Lima Tahun (Pelita) adalah Keppres. Contohnya, ketentuan Repelita III dituangkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 7 tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (Repelita III) ditetapkan tanggal 11 Maret 1979 oleh Presiden Soeharto. Pendanaan Pelita ini dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui dikeluarkannya undang-undang APBN, dan telah terdapat 92 UU APBN di era pemerintahan Soeharto.

Tahun (Repelita) merupakan penuangan dari GBHN yang telah disusun oleh MPR. Repelita ini menjadi pelaksanaan dari pembangunan nasional dan pembangunan jangka panjang yang telah ditetapkan dalam GBHN pada masa itu—sehingga merupakan penjabaran yang lebih konkret dibandingkan dengan substansi GBHN yang abstrak.

Repelita I dimulai pada bulan April tahun 1969, dimana dalam Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 diamanatkan untuk membentuk suatu kabinet yang disebut Kabinet Pembangunan untuk melaksanakan Panca Krida—dan salah satu dari Panca Krida³¹³ adalah menyusun serta melaksanakan Repelita. Repelita yang pernah dilaksanakan adalah:

- a) Repelita I (1969-1974), memprioritaskan pembangunan pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian;
- b) Repelita II (1974-1979), memprioritaskan (tetap) sektor pertanian namun meningkatkan industri pengolahan bahan mentah untuk menjadi bahan baku;
- c) Repelita III (1979-1984), memprioritaskan pembangunan sektor pertanian untuk menuju swasembada pangan, serta menitikberatkan industri pengolahan bahan baku menjadi bahan jadi;³¹⁴

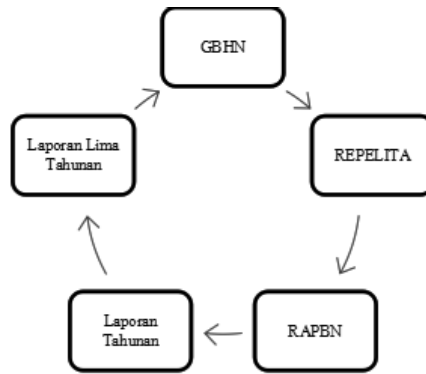
313 Panca Krida berisikan lima program kerja yang ditentukan oleh Kabinet Pembangunan, yakni : (1) menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat mutlak berhasilnya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun dan Pemilihan Umum; (2) Menyusun dan melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun; (3) Melaksanakan pemilihan umum paling lambat 5 Juli 1971; (4) Mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa Gestapu dan setiap rongrongan, penyelewengan serta pengkhianatan terhadap Pancasila dan UUD 1945; dan (5) Melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

314 Dalam Repelita III, maka Kabinet Pembangunan III melakukan program-program yang dicantumkan ke dalam Sapta Krida yang berisikan: (1) terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratakan pembangunan dan hasil pembangunan; (2) terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; (3) terpeliharanya stabilitas nasional yang makin mantap; (4) terciptanya aparatur negara yang makin bersih dan berwibawa. (5) terbinanya persatuan dan kesatuan bangsa yang makin kokoh, yang dilandasi oleh Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4); (6) terlaksananya Pemilu yang luber dalam rangka memperkuat kehidupan Demokrasi Pancasila; (7) makin berkembangnya politik Luar negeri yang bebas dan aktif untuk diabdikan kepada kepentingan Nasional dalam rangka memperkuat Ketahanan Nasional.

- d) Repelita IV (1984-1989), lebih menitikberatkan pembangunan sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan, dengan cara meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri berat maupun ringan yang akan terus dikembangkan dalam repelita-repelita selanjutnya.
- e) Repelita V (1989-1994), dengan prioritas pembangunan sektor pertanian dan industri untuk memantapkan swasembada pangan dan produk pertanian lainnya serta menghasilkan barang-barang yang dapat diekspor. Setelah itu, telah disiapkan Repelita VI yang Indonesia harapkan telah memasuki masa tinggal landas untuk memacu pembangunan dan berdasar pada kekuatan sendiri untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
- f) Repelita VI (1994-1999),³¹⁵ masih dengan fokus yang sama yaitu sektor pertanian dan industri seperti Repelita sebelumnya, serta peningkatan sumber daya manusia sebagai pendukungnya. Namun, pada pelaksanaan Repelita ini, terjadilah krisis moneter yang mengakibatkan rezim Orde Baru runtuh, sehingga tidak dapat lagi berlanjut ke Repelita VII.

Berikut adalah gambar siklus pembangunan nasional di era pemerintahan Soeharto (tahun 1968-1998):

315 Dituangkan ke dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 17 tahun 1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (Repelita VI) 1994/95-1998/99.



Gambar 2.3.1.1.1. Pembangunan Nasional era Soeharto

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 maka kedudukan MPR adalah sebagai lembaga negara tertinggi (*the supreme state organ*), dilihat dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) yang mencantumkan pernyataan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR.³¹⁶ Pada era pemerintahan Soeharto yang dimulai pada tahun 1966, Soeharto menyusun strategi pembangunan yaitu GBHN yang ditetapkan oleh MPR lewat Ketetapan MPR, sebagaimana pelaksanaan tugas dari MPR lewat dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Secara formil, maka hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara”.³¹⁷

GBHN tahun 1973 terdiri dari 5 (lima) Bab, yang terdiridari:³¹⁸

- a) Bab I : Pendahuluan;

316 Prayudi, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya”, *Politica* 3, No. 1, (Mei, 2012): 20.

317 Ronny Sautma Hotma Bako, *Op. Cit.*, hlm. 3.

318 Pasal 1 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

- b) Bab II : Pola Dasar Pembangunan Nasional;
- c) Bab III : Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang;
- d) Bab IV : Pola Umum Pembangunan Lima Tahun Kedua; dan
- e) Bab V : Penutup.

Kemudian, GBHN tahun 1978 pun tersusun dari bab-bab yang sama seperti tahun 1973, dengan perbedaan dalam Bab IV yaitu mengatur mengenai pola umum Pembangunan Lima Tahun Ketiga. Hal ini menunjukkan adanya kesinambungan dan kontinuitas perencanaan pembangunan, sebagaimana GBHN dalam Ketetapan MPR ditinjau kembali setiap 5 (lima) tahun.³¹⁹

Selama dilaksanakannya Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I, Indonesia telah berhasil mengembangkan mekanisme kepemimpinan nasional lima tahunan, yaitu terdapat kegiatan pemilihan umum (pemilu), diadakannya Sidang Umum MPR (SU-MPR) yang memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN, kemudian pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.³²⁰ Namun, penyusunan naskah GBHN disadari bukan hal yang mudah, hingga penyusunan Repelita I yang dimulai tahun 1969 tidak disusun berdasarkan GBHN, namun berdasarkan pandangan-pandangan Orde Baru dan aspirasi masyarakat yang ditampung saat itu, karena masih berada dalam periode transisi.³²¹

Lewatnya masa transisi tersebut, penyusunan GBHN dilakukan dengan lebih sistematis dan teratur, karena diprakarsai oleh Presiden yang menugaskan Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) sebagai penghimpun bahan bagi perumusan naskah GBHN. Bahan tersebut

319 Fatkhul Muin, "Pokok Pikiran GBHN dalam Pembangunan Politik Hukum di Indonesia", *Supremasi Hukum* 11, No. 1 (Januari 2015): 60.

320 Ginandjar Kartasasmita, "Perencanaan Pembangunan Nasional", Makalah dalam Dokumentasi & Arsip Bappenas (disampaikan pada Kuliah Umum Civitas Academica Universitas Brawijaya, Malang), 2 Desember 1994, hlm. 9.

321 *Ibid.*

dilanjutkan oleh Presiden dan diberikan kepada MPR sebagai bahan masukan (input), sehingga di sini posisi Presiden adalah sebagai staf dan MPR sebagai panglima.³²² Dengan adanya input dan prakarsa dari Presiden, maka akan lebih banyak pertimbangan dan tujuannya adalah untuk menghindari MPR gagal dalam menyusun naskah GBHN.

Persiapan bahan GBHN tahun 1993 pun menjadi pembelajaran, dimana Presiden tidak lagi memberikan rancangan/prakarsa GBHN kepada MPR, tetapi kepada fraksi-fraksi di dalam MPR melalui “induknya” sebelum diadakan sidang MPR. Harapannya adalah lewat fraksi-fraksi inilah dapat menyumbangkan pikiran yang diperlukan atas prakarsa Presiden di sidang MPR.³²³

Namun, pada tahun 1997, yaitu Repelita VI terjadi krisis cukup berkepanjangan dan akhirnya membuyarkan perencanaan PJP II. Krisis ini akhirnya mendorong Soeharto mundur pada tahun 1998 sehingga tidak bisa berjalan perencanaan pembangunan yang baik. Turunnya Soeharto dan B.J. Habibie pada tahun 1999 menciptakan suatu efek domino, dan akhirnya diadakan pemilu pada tahun 1999. Dengan adanya pemilu pada tahun 1999, akhirnya terdapat hasil politik yang penting, yaitu MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 1999 – 2004.³²⁴

GBHN tahun 1999 yang tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 terdiri dari 6 (enam) bab yaitu³²⁵ :

- a) Bab I : Pendahuluan;
- b) Bab II : Kondisi Umum;
- c) Bab III : Visi dan Misi;
- d) Bab IV : Arah Kebijakan;

322 *Ibid.*, hlm. 10.

323 *Ibid.*

324 Ronny Sautma Hotma Bako, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.

325 Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004.

- e) Bab V : Kaidah Pelaksanaan; dan
- f) Bab VI : Penutup.

Dapat disimpulkan bahwa GBHN tahun 1999-2004 menjadi suatu bingkai gambaran kondisi umum kehidupan bernegara saat itu, terdapatnya pencantuman visi, misi, serta arah kebijakan pembangunan yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dalam pelaksanaan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, penetapan, dan pengembangan pembangunan selama 5 tahun ke depan dan demi kemajuan di segala bidang.³²⁶

Sejak dilakukannya amandemen UUD NRI 1945, maka GBHN tidak lagi digunakan sebagai program perencanaan pembangunan nasional. Hal ini dapat dilihat dari perubahan pada Pasal 3 menjadi 3 (tiga) ayat dimana tidak termaktub lagi kekuasaan MPR sebagai lembaga yang menetapkan GBHN.³²⁷ Amandemen ini pun dilakukan dalam konteks sedang terjadi euforia reformasi yang akhirnya berujung pada perubahan besar-besaran di segala bidang sistem ketatanegaraan, salah satunya adalah perencanaan pembangunan. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, namun sama posisinya dengan lembaga tinggi lainnya.³²⁸

Konsekuensi lain dari ditiadakannya GBHN adalah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut sebagai UU No. 25/2004). Walau GBHN telah ditiadakan, perencanaan pembangunan tetap perlu untuk disusun untuk menjamin kegiatan pembangunan dapat berjalan efektif, efisien, serta bersasaran untuk mengisi perjuangan kemerdekaan dengan

326 Lih. Bagian Konsiderans dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Dinyatakan saat itu 'krisis multidimensi' harus segera diatasi melalui reformasi di segala bidang sehingga Indonesia bisa kembali bangkit dan kukuh atas kepercayaan diri dan kemampuannya.

327 Ronny Sautma Hotma Bako, *Op. Cit.*, hlm. 5.

328 Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Wakil Presiden, dimana dipilih oleh rakyat dan tidak ada lagi GBHN di Indonesia. Lih. Mandala Harefa, *Op. Cit.*, hlm. 35.

pembangunan yang berkeadilan dan demokratis secara bertahap dan berkelanjutan.³²⁹

2.3.1.1.2. Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Tidak lagi disebut dengan istilah GBHN, Sistem Perencanaan Pembangunan Negara (selanjutnya disebut SPPN) menjadi istilah resmi yang digunakan dalam perencanaan pembangunan negara Indonesia sejak tahun 2004.³³⁰ Menurut Pasal 1 angka 3 UU Nomor 25/2004, maka SPPN didefinisikan sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dimaksudkan untuk periode 20 (dua puluh) tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dimaksudkan untuk periode 5 (lima) tahun.³³¹

Ruang lingkup SPPN dicantumkan dalam Pasal 3 UU Nomor 25/2004, yaitu:

- a) Perencanaan Pembangunan Nasional yang mencakup penyelenggaraan perencanaan secara makro seluruh fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara RI; dan
- b) Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Rencana pembangunan nasional di atas akan menghasilkan:

329 Lih. Bagian konsiderans huruf c dan d dari UU SPPN.

330 "Pro Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi", Berita Pembangunan Bappenas, Maret 2016, diakses dari laman <http://www.bappenas.go.id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/> pada tanggal 16 Mei 2018.

331 Pasal 1 angka 4 dan 5 UU SPPN.

- a) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 tahun;
- b) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM/RPJM-Nasional) dengan periode 5 tahun;
- c) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra KL) dengan periode 5 tahun;
- d) Rencana Kerja Tahunan Nasional yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan periode 1 tahun;
- e) Rencana Kerja Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan periode 1 tahun;
- f) Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dengan periode 1 (satu) tahun;
- g) Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) dengan periode 1 (satu) tahun.

Lewat adanya UU Nomor 25/2004 ini, terbit UU Nomor 17/2007 dimana RPJP Nasional menjadi acuan pembangunan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun ke depan. UU ini menjadi pedoman bagi kepala pemerintahan yang tugasnya hanya memiliki periode 5 (lima) tahun sesuai dengan tahun periode politik agar dapat berkesinambungan dalam mencapai Visi dan Misi negara ke depannya.³³² Selain

332 Dalam Konsiderans huruf a disebutkan bahwa GBHN telah ditiadakan, namun tetap dibutuhkan suatu perencanaan pembangunan yang menyeluruh dan adil. Selain merumuskan soal visi, misi, tahapan, dan prioritas pembangunan ke depannya, penjabaran dan pelaksanaan juga dimasukkan ke dalam 4 (empat) periode Rencana Pembangunan

daripada itu, RPJP Nasional juga menjadi pedoman bagi Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (selanjutnya disebut Bappeda)³³³ dalam menyusun rancangan RPJP Daerah (RPJPD).

Alur penyusunan perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi diatur sedemikian rupa sehingga sifat perencanaannya sistematis, berkesinambungan, aplikatif juga partisipatif sesuai dengan aspirasi masyarakat.³³⁴ Empat tahapan perencanaan pembangunan sesuai dengan amanat Pasal 8 UU No. 25/2004 adalah:

- a) Penyusunan rencana;
- b) Penetapan rencana;
- c) Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d) Evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan di atas dilakukan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk suatu siklus yang utuh, sesuai dengan Penjelasan Pasal 8 UU No. 25/2004.

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah Pembangunan Nasional, yang tentu sifatnya makro. Penyusunan RPJP dilakukan berurutan dari³³⁵:

- a) Penyusunan rencana:

Jangka Menengah (RPJM) Nasional dengan perencanaan tahap pertama 2005-2009, kedua 2010-2014, ketiga 2015-2019, dan keempat 2020-2024. Lih. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Mandala Harefa, *Loc. Cit.*

333 Kepala Bappeda adalah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan di Daerah Provinsi, Kabupaten, atau kota. Lih. Pasal 1 angka 23 UU SPPN. Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJP Daerah, menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Jangka Panjang Daerah, menyusun rancangan akhir RPJP Daerah berdasarkan Musrenbang Jangka Panjang Daerah, menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah dengan menggunakan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah, menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah dan menyusun rancangan akhir RPJM Daerah sesuai dengan Musrenbang Jangka Menengah Daerah, menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran RPJM Daerah, menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD, dan sebagainya yang diatur dalam UU SPPN.

334 Yessi Anggraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridwan, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justitia* 9, No. 1, (Januari-Maret, 2015): 77.

335 Pasal 9 ayat (1) UU SPPN.

- b) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- c) musyawarah perencanaan pembangunan;
- d) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan;
- e) Penetapan rencana;
- f) Pengendalian pelaksanaan rencana;
- g) Evaluasi pelaksanaan rencana.

Pertama-tama, pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (atau yang akan disebut sebagai Menteri³³⁶) menyiapkan rancangan RPJP Nasional—juga rancangan RPJP Daerah yang disiapkan Kepala Bappeda—menjadi bahan utama bagi Musyawarah Perencanaan Pembangunan (selanjutnya disebut sebagai Musrenbang).³³⁷

Musrenbang sendiri menjadi suatu forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah.³³⁸ Dalam membahas rancangan RPJP, maka Menteri akan menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional, dan Kepala Bappeda akan menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Daerah—keduanya dilaksanakan paling lambat 1 tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.³³⁹ Tahapan terakhir adalah ditetapkannya RPJP dalam bentuk Undang-undang, contohnya UU No. 17/2007. Oleh karena RPJP dituangkan dalam

336 Lebih lanjut dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, maka Menteri memiliki tugas-tugas sebagai berikut : (a) menyiapkan Rancangan Awal RPJP Nasional; (b) melaksanakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional; (c) menyusun Rancangan Akhir RPJP Nasional; (d) menyiapkan Rancangan Awal RPJM Nasional; (e) menelaah Rancangan Renstra-KL; (f) menyusun Rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan Rancangan Renstra-KL; (g) melaksanakan Musrenbang Jangka Menengah Nasional; (h) menyusun Rancangan Akhir RPJM Nasional; (i) menyiapkan Rancangan Awal RKP; (j) menelaah Rancangan Renja-KL; (k) menyusun Rancangan Interim RKP; (l) melaksanakan Musrenbang Tahunan Nasional; dan (m) menyusun Rancangan Akhir RKP.

337 Pasal 10 ayat (3) UU SPPN.

338 Pasal 1 angka 21 UU SPPN.

339 Pasal 11 UU SPPN.

bentuk undang-undang, sebelum ditetapkan, RPJP dihitung sebagai RUU RPJP inisiatif dari pemerintah kepada DPR.

Sedangkan tahapan penyusunan RPJM adalah³⁴⁰:

- a) Penyusunan rencana, yang terdiri dari:
 - 1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
 - 2) penyiapan rancangan rencana kerja;
 - 3) Musrenbang;
 - 4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan;
- b) Penetapan rencana;
- c) Pengendalian pelaksanaan rencana;
- d) Evaluasi pelaksanaan rencana

RPJM itu sendiri terbagi menjadi RPJM Nasional dan RPJM Daerah. RPJM Nasional mengandung visi dan misi Presiden dan harus berpedoman pada RPJP Nasional, begitu pula dengan RPJM Daerah yang mengandung visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah. Dalam mempersiapkan rancangan awal RPJM Nasional oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional—dalam hal ini adalah Kepala Bappenas sebagai kepala badan yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perencanaan pembangunan secara nasional dan penyiapan rancangan Renstra-KL yang dilakukan seluruh kementerian maupun lembaga. Renstra-KL ini dirancang penyusunannya untuk merumuskan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, sehingga bisa koheren dengan program prioritas kepala negara yang nantinya dipilih.³⁴¹

340 Pasal 9 ayat (2) UU SPPN.

341 Yessi Anggraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 78.

Kemudian, setelah pengintegrasian rancangan awal RPJM Nasional dengan rancangan Renstra-KL,³⁴² dilakukan penyelenggaraan Musrenbang jangka menengah nasional dan penyusunan Rancangan Akhir RPJM Nasional. Dari Renstra-KL tersebut, akan dibuat konkret pelaksanaannya dalam bentuk Renja-KL, yang disusun berpedoman pada Renstra – KL dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional. Penyusunan Renja-KL ini dilakukan secara bersamaan dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (selanjutnya disebut RKP) karena keterkaitan antara keduanya. RKP berisi prioritas pembangunan, kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara agregat meliputi kebijakan fiskal, program Kementerian/lembaga, lintas Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan pendanaan yang sifatnya masih indikatif.³⁴³ Kemudian, untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan nasional dan menjaga kesinambungan pembangunan, maka Presiden yang masih memerintah saat itu pada tahun terakhir pemerintahannya wajib menyusun RKP untuk tahun pertama periode pemerintah selanjutnya.³⁴⁴

Melalui RKP inilah, akhirnya bisa dijadikan pedoman dalam menyusun RAPBN dan akhirnya diundangkan melalui Undang-Undang APBN sebagai bentuk nyata untuk melaksanakan pembangunan tersebut. Sama halnya dengan daerah, maka dalam proses kebijakan pembangunan nasional, pemerintah daerah menggunakan sistematika yang sama yang telah diatur dalam UU No. 25/2004.

342 Renstra-KL harus berpedoman kepada RPJM Nasional.

343 Pasal 4 UU No. 25/2004. Lebih lanjut lih. Yessi Angraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 79.

344 Pasal 5 ayat (1) UU No. 17/2007. Namun, Presiden terpilih periode berikutnya tetap mempunyai ruang gerak yang luas untuk menyempurnakan RKP dan APBN pada tahun pertama pemerintahannya melalui mekanisme perubahan APBN (APBN-P).

Secara singkat, ruang lingkup sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia dapat dirangkum dalam bagan berikut ini:³⁴⁵

Rencana Pembangunan Nasional (RPN)	Rencana Pembangunan Daerah (RPD)
RPJMN	RPJMD
Renstra-KL	Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD)
Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	RKP Daerah
Renja-KL	Renja-SKPD

Bagan 2.3.1.1.2. Ruang Lingkup SPPN

2.3.1.1.3. Perbandingan Perencanaan Pembangunan Model GBHN dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

Bila kita bandingkan GBHN dengan SPPN, maka dari segi substansi tidak ada perbedaan yang signifikan, karena kesamaan dalam hal penjabaran hal-hal yang diatur untuk dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintahan. Esensinya, pola dasar maupun sistem perencanaan pembangunan sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 sama-sama bertujuan untuk menjadi pedoman tata cara dan arah pelaksanaan pembangunan nasional yang mengandung nilai-nilai dasar tujuan pembangunan jangka panjang. Asas-asas yang digunakan dalam SPPN dan GBHN pun tidak jauh berbeda, memang redaksional SPPN lebih sederhana dan efisien, namun keduanya sama-sama mengacu pada UUD 1945.³⁴⁶

345 Muh. Jufri Dewa, "Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis*, (Maret, 2014): 34.

346 Mengacu pada Pasal 2 UU SPPN yang mengatur tentang asas dan tujuan dari SPPN tersebut, maka SPPN diselenggarakan berdasar atas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Keduanya pun harus disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan dan berdasarkan pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara.

Kedua, dengan ditiadakannya kewenangan untuk menetapkan GBHN, maka terjadi kekosongan dalam penetapan haluan negara. Dalam rangka mengisi kekosongan tersebut, diterbitkan UU No. 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). SPPN untuk tingkat nasional terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Sejatinya baik perencanaan pembangunan pra-reformasi (GBHN) maupun pasca reformasi (SPPN) bertujuan untuk memberikan haluan bagi kebijakan yang ditetapkan di negara ini untuk mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Akan tetapi, GBHN dan SPPN memiliki beberapa perbedaan yakni sebagai berikut.

Tabel 2.3.1.1.3.

Perbandingan GBHN dan SPPN

	GBHN	SPPN
Definisi	Haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. ¹	Satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. ²
Pembuat	MPR	RPJPN: Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional RPJMN: Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional RKP : Presiden
Produk Hukum	Ketetapan MPR	RPJPN: Undang-Undang RPJMN: Peraturan Presiden RKP : Peraturan Presiden
Jangka Waktu Berlaku	5 (lima) tahun	RPJPN: 20 (dua puluh) tahun RPJMN: 5 (lima) tahun RKP: 1 (satu) tahun

<p>Proses Perancangan Perencanaan Pembangunan</p>	<p>Sebelum adanya amendemen, maka proses perancangan pembangunan hanya sampai pada tahap Repelita saja, dengan wujud konkret tercantum dalam poin-poin Sasaran Pembangunan Lima Tahun (Sarilita).^[1]</p> <p>Proses penyusunan GBHN dilaksanakan dalam sidang-sidang umum MPR pada saat itu, dikarenakan kedaulatan sepenuhnya ada di tangan MPR, karena GBHN merupakan suatu produk perencanaan pembangunan mandat dari MPR kepada Presiden, sehingga Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan dapat dijatuhkan bila tidak menjalankan GBHN tersebut.</p> <p>Untuk mempermudah penyusunan GBHN oleh MPR (dahulu penyusunan GBHN oleh MPRS sangatlah lama dan tidak mudah), maka dalam sidang-sidang umum MPR pada masa sesudah Pemilu tahun 1971, Presiden selalu memberikan jasanya. Sebagai aparat atau pejabat tinggi yang mengemban tugas melaksanakan dan menjadi penanggung jawab utama dan pertama dari pelaksanaan GBHN, maka Presiden telah menyiapkan bahan-bahan masukan untuk menyusun GBHN dalam sidang-sidang umum MPR pada tahun 1973, 1978, 1983, dan sebagainya. Penulis mengambil contoh penyusunan GBHN pada tahun 1983. Presiden menugaskan Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) untuk menyusun rancangan GBHN tahun 1983-1988. Wanhankamnas dalam proses penyusunannya mengamati perkembangan dalam 5 tahun terakhir untuk dijadikan bahan penyusunan— dan meminta bantuan dari berbagai lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan (atau tokoh-tokoh masyarakat). Presiden pun membentuk Tim Sebelas yang hasilnya akan diajukan kepada MPR. MPR setelah pelantikannya segera membentuk Badan Pekerja MPR, yang didalamnya terdapat beberapa Panitia Ad Hoc. Panitia Ad Hoc yang disertai tugas untuk mempelajari rancangan GBHN sumbangan dari Presiden adalah Panitia Ad Hoc I. Panitia Ad Hoc inilah yang kemudian merumuskan bentuk akhir dari rancangan GBHN itu untuk seterusnya diajukan kesidang umum MPR 1983. Setelah melalui beberapa tahap pembahasan, maka MPR menerima rancangan ketetapan (Rantap) itu menjadi Ketetapan MPR No. II/MPR/1983, pada tanggal 9 Maret 1983</p> <p>Oleh karena itu, dalam penyusunannya dapat dikatakan berada dalam tataran “elit politik” dan tidak adanya mekanisme <i>checks and balances</i>.</p>	<p>Dikarenakan seluruh produk SPPN disusun untuk mengakomodir seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat, alur perencanaan dalam SPPN susunan perencanaannya bersifat lebih sistematis, berkesinambungan antar pusat dan daerah, dan aplikatif (lebih rinci sesuai dengan parameter-parameter yang telah dirancang Bappenas), pun lebih aplikatif karena adanya keterlibatan daerah, misalnya dalam Musrenbang. Perubahan sistem perencanaan pembangunan ini menandakan masuknya mekanisme <i>checks and balances</i> dalam sistem ketatanegaraan.³</p> <p>UU No. 25/2004 telah mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan terdiri dari 4 tahapan, yakni penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; serta evaluasi pelaksanaan rencana. Dijelaskan pula bahwa keempat-empatnya dilaksanakan secara berkelanjutan hingga membentuk suatu siklus yang bulat dan utuh.</p> <p>Perencanaan dan penyusunannya pun dianggap lebih sistematis, dan bertingkat, seperti RPJM Nasional penyusunannya harus berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan Perencanaan dan penyusunannya pun dianggap lebih sistematis, dan bertingkat, seperti RPJM Nasional penyusunannya harus berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Kemudian, penyusunan rancangan RPJM Nasional ini diintegrasikan dengan Renstra-KL, penyelenggaraan Musrenbang jangka menengah nasional, hingga penyusunan rancangan akhir RPJM Nasional. Sehingga, dapat disimpulkan perancangannya betul-betul melibatkan daerah (Musrenbang) barulah naik ke atas tingkatannya hingga akhirnya penyusunan akhir RPJM Nasional (begitu pula dengan RPJM Daerah).</p>
---	---	---

Isi	<p>Sifatnya abstrak.</p> <p>Berisi tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh MPR untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.</p> <p>Penjabaran dari GBHN dituangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Repelita bersifat konkret dan dibuat oleh Presiden sebagai mandataris MPR dengan dibantu oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).</p>	<p>RPJPN bersifat abstrak.</p> <p>Penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.⁴</p> <p>RPJMN bersifat abstrak.</p> <p>Penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/ Lembaga dan lintas Kementerian/ Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.⁵</p> <p>RKP bersifat konkret.</p> <p>Penjabaran dari RPJMN, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/ Lembaga, lintas Kementerian/ Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.</p>
-----	--	---

Sementara itu, perencanaan pembangunan jangka panjang yang tertuang dalam RPJPN dan pembangunan jangka menengah yang tertuang dalam RPJMN sejatinya bersifat abstrak dan tidak mengandung sanksi. Oleh karenanya tidak tepat apabila hal tersebut tertuang dalam bentuk undang-undang atau bahkan peraturan presiden. Hal ini dikarenakan rencana pembangunan atau haluan negara sejatinya menjadi penunjuk jalan bagi lembaga-lembaga negara dalam menerapkan

kebijakan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan sifat materi muatannya yang abstrak serta tidak mengandung sanksi, maka akan lebih tepat apabila rencana pembangunan atau haluan negara diletakkan pada tataran norma dasar negara (*staatgrundgesetz*).

Permasalahan yang muncul selanjutnya adalah dalam produk hukum apa haluan negara ini akan dituangkan. Oleh karena haluan negara ataupun rencana pembangunan sejatinya merupakan penunjuk jalan dan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka kehendak rakyat harus diletakkan dalam penunjuk jalan tersebut. Disinilah MPR memainkan perannya sebagai kristalisasi suara rakyat yang sepenuhnya. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, maka hendaklah arah pembangunan dan haluan negara disusun berdasarkan kehendak rakyat dan dituangkan dalam Peraturan MPR sebagai *staatsgrundgesetz*. Niscaya haluan ini akan menjadi dasar dan pedoman bagi seluruh peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berlandaskan pada kehendak rakyat itu sendiri.

2.3.1.1.4. Permasalahan yang Ditimbulkan Akibat Ketiadaan Sistem Perencanaan Pembangunan Negara Model GBHN

Haluan negara menjadi sangat penting bagi pembangunan karena diperlukannya suatu perencanaan, atau *blueprint* yang kontinu, konsisten, komprehensif, berdasarkan semangat kemerdekaan dan filosofi Pancasila bangsa Indonesia. Diperlukannya haluan negara yang berdasarkan semangat kedaulatan rakyat telah menjadi salah satu fokus Badan Pengkajian MPR. Perencanaan pembangunan model SPPN yang dimiliki Indonesia sekarang masih menimbulkan permasalahan, yakni pembangunan yang terpotong-

potong dan ketidaksinambungan antara pusat dan daerah. Ketidaksinambungan ini disebabkan adanya pergantian periode kabinet, perubahan anggaran, dan sebagainya.

Indonesia yang kini berada dalam masa transisi demokrasi, dimana dari era Soeharto menjadi era reformasi, tentu terjadi perubahan dari bentuk pemerintahan yang terpusat menjadi bentuk pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itulah, diperlukan penyesuaian sistem perencanaan pembangunan yang sesuai dengan budaya hukum bangsa Indonesia, yakni kedaulatan rakyat. GBHN yang tidak berlaku lagi, selain daripada menyebabkan Perubahan UUD NRI 1945, juga lahirnya UU SPPN, maka pola dan arah pembangunan di Indonesia diserahkan sepenuhnya kepada Presiden dan Wakil Presiden di tingkat pusat, dan kepala daerah di tingkat daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Penyusunan SPPN yang berdasarkan program dan usulan dari Presiden menyebabkan perencanaan pembangunan lebih bersifat *executive oriented* yang menyebabkan diskontinuitas pembangunan ketika terjadi pergantian Presiden. Diskontinuitas, inkonsistensi, dan penyebaran panduan arah pembangunan ini telah memunculkan berbagai pandangan dan pendapat mengenai haluan negara yang dapat dijadikan pedoman bagi pelaksanaan pembangunan. Inkonsistensi yang dimaksud, dikarenakan dalam setiap implementasi RPJMN dalam setiap periode pemerintahan hanya didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam Pemilu, yang masing-masing dapat memiliki visi dan misi yang berbeda dalam setiap periode pemerintahan.

Padahal idealnya, pedoman pembangunan nasional harus meliputi seluruh kebutuhan dan aspirasi rakyat, bukan mencerminkan kebutuhan dan situasi pembangunan semata, tetapi harus merepresentasikan setiap usaha untuk

mengantisipasi disintegrasi dan kemungkinan-kemungkinan buruk terhadap keberadaan negara dalam situasi global dan pengaruh internasional dan mencerminkan demokrasi modern. Haluan negara perlu ditetapkan secara komprehensif dan kontinu, untuk memberikan arah penyelenggaraan negara untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi HAM, menegakkan supremasi hukum—yang pada intinya mewujudkan cita-cita mulia bangsa Indonesia, yang diamanatkan Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.

Selain daripada itu, sistem perencanaan pembangunan model SPPN kini masih berada di dalam tataran undang-undang, bahkan Perpres untuk RPJMN, sehingga sulitnya mekanisme pengujian terhadap SPPN bila terdapat program atau produk hukum yang bertentangan. Maka dari itu, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang didasarkan pada semangat kedaulatan rakyat, serta penuangan materi perencanaan pembangunan ke dalam produk hukum yang sesuai dan tidak mengubah sistem ketatanegaraan. Berbagai pakar, akademisi, dan juga berdasarkan hasil Rapat Badan Pengkajian MPR telah setuju bahwa diperlukan suatu perubahan, suatu reformulasi haluan negara yang idealnya dapat menggambarkan kondisi yang akan dihadapi dalam jangka waktu panjang, juga menjadikan haluan negara suatu dokumen hukum dan politik bagi penyelenggara pembangunan nasional yang berbasis kedaulatan rakyat.

Oleh karena itu, secara yuridis, dalam penyusunan perencanaan pembangunan, diperlukan MPR sebagai lembaga pembentuk konstitusi dan juga representasi kedaulatan rakyat untuk menyusun dan menetapkan haluan negara ke dalam produk hukum yang lebih tinggi daripada undang-undang, dan tetap mengacu pada Pembukaan UUD NRI 1945 yang mengandung nilai-nilai Pancasila, semangat kemerdekaan, dan cita-cita bangsa.

2.3.1.2. Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan

Kata “pemerintah” dan “pemerintahan” bila dilihat dari segi bahasanya, berasal dari kata “perintah” yang berarti suatu hal harus atau wajib dilaksanakan. Dalam bahasa Inggris, pemerintahan adalah *government*, berakar dari suku kata “to govern”, yang mengandung unsur keharusan juga wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah tersebut.

Pemerintahan memiliki arti sempit juga arti luas. Dalam arti luas, pemerintah berarti *government* yakni pelaksanaan tugas seluruh badan, lembaga, maupun para petugas yang dibebankan kewenangan untuk mencapai tujuan suatu negara. Pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, atau alat-alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan, pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), hanya mencakup fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Dalam arti sempit, pemerintahan berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.³⁴⁷

Pemerintah (atau sering disebut sebagai administrator negara) menjadi subjek hukum, sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*drager van de rechten en plichten*).³⁴⁸ Pemerintah merupakan suatu unsur yang sangat penting dalam suatu negara--bahkan menjadi salah satu unsur pembentuk negara. Tindakan hukum pemerintah, dalam perspektif hukum administrasi negara, membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, sehingga kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan lain sebagainya.³⁴⁹ Pemerintah mengemban wewenang untuk menjalankan urusan pemerintahan suatu negara, dan dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).³⁵⁰

347 Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hlm. 41.

348 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 109.

349 *Ibid.*, hlm. 111.

350 Hal ini dikarenakan pemerintah memiliki kewenangan publik, dimana menurut Peter Leyland mempunyai dua arti utama, yakni (1) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat; dan (2) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik (*public service*). Dalam Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 30.

Oleh sebab itulah, pengaturan keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan merupakan hal yang sangat krusial dalam suatu negara. Keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang akan dibahas dalam naskah akademik ini adalah terkait penyelenggara negara cabang eksekutif saja yakni presiden dan wakil presiden. Kontinuitas atau keberlanjutan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang dimaksud mencakup tiga peristiwa penting yang harus diantisipasi, yakni pelantikan dan pemberhentian presiden dan/ atau wakil, serta ketika terjadi kekosongan jabatan dikarenakan presiden, wakil presiden, dan *triumvirate*³⁵¹ (menteri dalam negeri, menteri luar negeri, dan menteri pertahanan) mangkat/ meninggal, atau dalam keadaan yang tidak dapat diharapkan lagi dalam masa jabatannya (terbaring sakit, koma, dan sebagainya).

2.3.1.2.1. Praktik Penyelenggaraan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) merupakan peristiwa yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi, dimana Pilpres merupakan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis. Setelah melewati berbagai tahap, maka KPU akan menetapkan hasil Pilpres dan akhirnya Presiden dan Wakil Presiden mengucapkan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden.

Tahapan penyelenggaraan Pilpres selama ini di Indonesia dituangkan di dalam UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut sebagai “UU Pilpres”). Pasal 3 ayat (6) UU Pilpres menguraikan tahapan penyelenggaraan Pilpres adalah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan daftar Pemilih;

351 *Triumvirate* (triumvirat) adalah rezim politik yang dipimpin atau didominasi tiga orang yang berkuasa (*triumvirs*). Kata ini dapat dipakai secara formal maupun informal–informal dalam artian menggambarkan tiga orang yang sangat kuat atau berkuasa, yang memimpin suatu organisasi. Kata ini berasal dari bahasa Latin *triumviratus*, yang dipakai orang-orang Romawi untuk menyebut tiga orang dalam suatu komisi khusus yang melakukan tugas administratif khusus, misalnya *triumviri capitales*, *triumviri mensarii*, *triumviri epulones*, dan *triumviri coloniae deducendae*. Lih. Andrew Lintott, *Violence in Republican Rome*, (Oxford: Oxford University Press, 1999), hlm. 102.

- 2) Pendaftaran bakal pasangan calon;
- 3) Penetapan pasangan calon;
- 4) Masa kampanye;
- 5) Masa tenang;
- 6) Pemungutan dan penghitungan suara;
- 7) Penetapan hasil Pilpres, dan
- 8) Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden. Sumpah ini diucapkan menurut agamanya, dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR, bertepatan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.³⁵²

Pelantikan yang dilaksanakan oleh MPR diselenggarakan sesuai dengan Pasal 33 dan Pasal 34 UU MD3, dimana disebutkan pelantikan dilakukan di hadapan sidang paripurna MPR yang dihadiri pimpinan MPR, anggota MPR, serta calon presiden dan wakil presiden terpilih. Dalam sidang ini, maka pimpinan MPR akan membacakan Keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.³⁵³ Apabila MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna dalam rangka melantik calon presiden dan wakil presiden terpilih, maka akan dilakukan di hadapan sidang paripurna DPR, dan bila DPR tidak dapat menyelenggarakannya, akan bersumpah di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.³⁵⁴

Oleh sebab itu, dapat disimpulkan, selama ini pelantikan dianggap bersifat seremonial saja, yaitu dengan pembacaan keputusan KPU dan mengucapkan sumpah di hadapan sidang paripurna MPR maupun DPR. Contohnya, pelantikan Joko Widodo sebagai presiden terpilih dan Jusuf Kalla sebagai wakil presiden terpilih pada tanggal 20

352 Pasal 162 UU Pilpres.

353 Pasal 34 ayat (3) UU MD3.

354 Pasal 34 ayat (4) dan (5) UU MD3.

Oktober 2014, yang diadakan di hadapan sidang paripurna MPR, di Gedung MPR/DPR, dipimpin oleh Zulkifli Hasan. Sebelum pembacaan sumpah, pimpinan MPR membacakan Keputusan KPU mengenai hasil penetapan pemilu. Akan tetapi, tidak ada penguangan ke dalam suatu produk hukum yang menegaskan telah terjadi pergantian kepemimpinan untuk periode tertentu.

2.3.1.2.2. Praktik Penyelenggaraan Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden Diberhentikan atau Dimakzulkan

Berbicara mengenai presiden dan/atau wakil presiden diberhentikan, akan berkaitan sangat erat dengan pemakzulan (*impeachment*).³⁵⁵ Akan tetapi, perlu dipahami, bahwa pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden, tidak selalu didasarkan atas pemakzulan, tetapi bisa didasarkan atas presiden berhenti atau mengundurkan diri (misalnya Soeharto, pada tanggal 21 Mei 1998).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terdapat 2 orang Presiden yang diberhentikan atau dimakzulkan di tengah masa jabatannya, yakni Presiden Soekarno (Orde Lama) dan Presiden Abdurrahman Wahid pada Orde Reformasi. Presiden menjadi kehilangan legitimasi yang sedemikian rupa karena tindakan dan perbuatannya yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum, baik hukum pidana, hukum ketatanegaraan, atau pelanggaran konstitusi termasuk pelanggaran sumpah jabatan.³⁵⁶ Presiden Soekarno diberhentikan karena pertanggung-jawabannya ditolak oleh MPRS berkaitan dengan peristiwa Gestapu (Gerakan

355 Pemakzulan dalam UUD NRI 1945, dikhususkan untuk presiden dan wakil presiden saja, bukan terhadap pejabat-pejabat publik lainnya. Prosedur daripadanya berkaitan belaka dengan prosedur konstitusi, berbeda dengan pemberhentian pejabat publik pada umumnya. Makzulan itu sendiri, menurut KBBI berarti berhenti memegang jabatan; turun tahta. Lih. M. Laica Marzuki, "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Konstitusi* 7, No. 1, (Februari, 2010): 17.

356 Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 117.

September Tiga Puluh) tahun 1965, yang dianggap tindak pidana makar.³⁵⁷ Sedangkan, Abdurrahman Wahid diberhentikan tengah jalan terkait dengan Memorandum I dan II berkenaan dengan dana Yanatera Bulog. Usul pemberhentian disetujui DPR RI, dan DPR menyelidiki kasus tersebut pada tanggal 5 September 2000.³⁵⁸

Terkait dengan pemakzulan atau *impeachment*,³⁵⁹ diatur dalam Pasal 7B UUD NRI 1945, dimana usul pemberhentian Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa : (1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela; dan/atau (5) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.³⁶⁰ Usulan DPR kepada MK hanya dapat diajukan bila mendapat dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang

357 Winarno Adi Gunawan, "Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara", *Hukum dan Pembangunan* 3, (Juli-September, 2008): 423.

358 Kesimpulan dari hasil kerja Pansus DPR RI saat itu adalah Abdurrahman Wahid patut diduga berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog; serta dalam kasus dana bantuan Sultan Brunei Darrussalam Pansus berpendapat: "Adanya inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang masalah bantuan Sultan Brunei Darrussalam, menunjukkan bahwa Presiden telah memberikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat".

359 Dalam dunia hukum tata negara, dikenal dua model pemakzulan, yakni *impeachment* dan *forum privilegium*. *Forum privilegium* adalah pemberhentian pejabat tinggi negara, termasuk Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan oleh Perancis. Di sisi lain, konsep *impeachment* telah dikenal sejak rezim pemerintahan Mesir Kuno dengan istilah *iesanglia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian pejabat negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*). Lih. Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 207-208, dalam Muhammad Bahrul Ulum, "Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi)", *Konstitusi* 7, No. 4 (Agustus 2010): 140.

360 Pasal ini sifatnya imperatif, bahwasannya usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh DPR kepada MPR setelah terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK guna mengadili dan memutus pendapat DPR tentang hal pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR dimaksud adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR (Pasal 7B ayat 2 UUD NRI 1945).

paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota DPR.

Kemudian, MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus seadil-adilnya terkait pendapat DPR untuk memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah pendapat DPR tersebut diterima. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diuraikan dalam Pasal 7B ayat (1) UUD NRI 1945, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR (ayat 5).

Putusan MK ini memiliki tiga jenis amar, antara lain : (1) permohonan tidak dapat diterima karena tidak memenuhi persyaratan/kelengkapan terkait tata cara permohonan; (2) MK membenarkan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 7B UUD NRI 1945; (3) MK menolak pendapat DPR terkait dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden (tidak terbukti).³⁶¹ Bila tidak terbukti, maka proses pemakzulan tidak dapat dilanjutkan kepada sidang MPR.

MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Keputusan untuk memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam sidang paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota dan $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasannya. Bila MPR

361 "Ada Tiga Jenis Amar Putusan MK Terkait Pemakzulan Presiden-Wapres", Kompas, diakses dari laman <https://nasional.kompas.com/read/2010/01/05/22383054/ada.tiga.jenis.amar.putusan.mk.terkait.pemakzulan.president-wapres> pada tanggal 9 Mei 2018.

memutuskan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka Presiden dan Wakil Presiden berhenti dari jabatannya. Akan tetapi, bila sebelum Keputusan MPR diambil dan ditetapkan dengan Ketetapan MPR Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri, maka sidang paripurna sebagaimana dimaksud Pasal 118 ayat (1) Tata Tertib MPR tidak lagi dilanjutkan.³⁶²

Dalam hal MPR memutuskan untuk menyetujui maupun tidak menyetujui pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Keputusan MPR dalam sidang paripurna tersebut akan ditetapkan dengan produk hukum berupa Ketetapan MPR.³⁶³ Ketetapan MPR ini tidak hanya mengikat ke dalam (internal), akan tetapi juga keluar. Sehingga Ketetapan MPR dapat menjadi produk untuk menetapkan pemberhentian Presiden atas usul DPR. Kemudian, Wakil Presiden ini akan dilantik dalam Sidang Paripurna MPR dan bersumpah menurut agamanya masing-masing, dengan sungguh-sungguh.³⁶⁴

2.3.1.2.3. Praktik Penyelenggaraan Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden Mangkat atau dalam Keadaan Tidak Dapat Melaksanakan Tugasnya dalam Masa Jabatan

Selain daripada pemakzulan, penyebab lain yang dapat berujung pada pemberhentian presiden adalah terciptanya kekosongan jabatan karena presiden dan/atau wakil presiden sakit dalam keadaan yang tidak dapat diharapkan lagi, maupun mangkat. Telah terdapat pengaturan mengenai pergantian pergantian presiden dan/atau wakil presiden bila

362 Pasal 120 Tata Tertib MPR.

363 Pasal 119 ayat (3) Tata Tertib MPR.

364 Pasal 135 ayat (1) Tata Tertib MPR.

dimakzulkan atau mangkat, yaitu dalam Tata Tertib MPR.

Pada Pasal 5 Tata Tertib MPR, disebutkan dalam huruf d, bahwa MPR berwenang melantik Wakil Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya. Pasal 121 Tata Tertib menyebutkan jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya. Pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden ini dilaksanakan dalam Sidang Paripurna MPR. Setelah sah menjadi Presiden dan mengucapkan sumpah/janji menurut agama dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR, maka Presiden ditetapkan dengan Ketetapan MPR.³⁶⁵

Bila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, maka MPR yang diberi kewenangan untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden. Paling lambat 2 x 24 jam sebelum batas 14 hari untuk Presiden menyerahkan usul 2 (dua) calon Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi. Tim verifikasi ini bertugas untuk melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan 2 (dua) calon Wakil Presiden tersebut.³⁶⁶ Bila telah memenuhi persyaratan, maka Pimpinan MPR akan menetapkan 2 (dua) calon usul Presiden yang bersangkutan menjadi calon Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih berdasarkan laporan hasil kerja tim verifikasi.³⁶⁷

Pemilihan oleh MPR ini akan dilakukan dalam Sidang Paripurna MPR, dimana calon Wakil Presiden yang mendapatkan suara terbanyak dalam sidang

365 Pasal 125 Tata Tertib MPR.

366 Pasal 129 ayat (2) Tata Tertib MPR. Anggota dari Tim Verifikasi dapat dilihat dalam Pasal 130 Tata Tertib MPR.

367 Pasal 132 ayat (1) Tata Tertib MPR.

tersebut akan ditetapkan menjadi Wakil Presiden. Bila hasil pemilihannya sama, akan diulang 1 kali, dan jika tetap sama, maka Presiden-lah yang akan memilih salah satu dari calon Wakil Presiden tersebut. Wakil Presiden baru ini ditetapkan dengan Ketetapan MPR.³⁶⁸

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau dalam keadaan yang tidak dapat diharapkan untuk melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka yang memegang tampuk pelaksanaan tugas kepresidenan adalah *triumvirate*, yakni Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama, sampai dengan terpilih dan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR.

Pertama-tama, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR (paling lama 30 hari sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau dalam keadaan yang tidak dapat diharapkan untuk melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan), yang mana waktu penyelenggaraannya diputuskan dalam Rapat Gabungan MPR. Rapat Gabungan ini dilaksanakan paling lambat 1 x 24 jam setelah terjadi keadaan kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden.³⁶⁹ Kemudian, paling lama 3 x 24 jam sejak terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, 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.³⁷⁰

Kedua, paling lambat 2 x 24 jam sebelum batas waktu 7 (tujuh) hari bagi partai politik/gabungan

368 Pasal 134 Tata Tertib MPR.

369 Pasal 138 ayat (3) Tata Tertib MPR.

370 Pasal 139 ayat (1) Tata Tertib MPR. Partai politik atau gabungan partai politik yang dimaksud haruslah terdaftar di dalam daftar KPU.

partai politik untuk menyampaikan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, MPR membentuk tim verifikasi untuk memeriksa kelengkapan syarat. Setelah memenuhi syarat, maka MPR akan menetapkan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung partai politik/gabungan partai politik menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang memenuhi syarat untuk dipilih.

Pemilihan dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut dilakukan dengan pemungutan suara. Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak dalam Sidang Paripurna MPR, ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Bila hasil pemungutan suara sama, maka akan diulang sekali lagi proses pemungutan suaranya. Bila tetap sama, maka MPR memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon kepada partai politik/gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR. Penetapan ini akan dituangkan ke dalam Ketetapan MPR.³⁷¹

2.3.1.2.4. Urgensi Perlunya Ketetapan MPR Terkait Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Keberlanjutan Pemerintahan jika Presiden, Wakil Presiden, dan *Triumvirate* Mangkat atau Tidak Dapat Melaksanakan Tugasnya dalam Masa Jabatan dalam Waktu Bersamaan

Urgensi diperlukannya suatu produk hukum berupa Keputusan MPR dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan mengenai penetapan Presiden dan Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan dikarenakan pelantikan dan penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan salah satu peristiwa yang sangat penting bagi seluruh rakyat Indonesia. Pelantikan menandakan adanya pergantian presiden dan wakil presiden yang akan memimpin negara untuk

371 Pasal 148 Tata Tertib MPR.

mencapai tujuan bersama. Maka itu diperlukan suatu produk hukum yang menetapkan presiden dan wakil presiden yang akan memegang tongkat kepemimpinan untuk 5 (lima) tahun ke depannya.

Produk hukum yang dipandang tepat untuk menetapkan pergantian kepemimpinan ini adalah Ketetapan MPR, yang dikeluarkan oleh MPR itu sendiri. Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis dari keputusan MPR, yang bersifat administratif atau *beschikking*. Akan tetapi, materi muatannya tidak hanya mengikat ke dalam (internal MPR saja), tetapi bisa juga mengikat ke luar MPR.³⁷² Sehingga, bila pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR yang membacakan keputusan KPU mengenai penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilu dituangkan ke dalam produk hukum Ketetapan MPR adalah suatu keniscayaan untuk mewujudkan kepastian hukum.

Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dituangkan dalam Ketetapan MPR bukanlah hal yang asing lagi di Indonesia. Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945, kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, dimana satu badan tersebut menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Akan tetapi, sejak reformasi, MPR tidak lagi dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat administratif atau penetapan (*beschikking*). Ketetapan MPR/S yang ditemukan kini hanya dapat bersifat memberikan tugas kepada Presiden, penetapan (*beschikking*), rekomendasi, dan mengatur ke dalam (*interne regelingen*).³⁷³ Terdapat beberapa Ketetapan MPR yang sifatnya menetapkan, lebih khusus penetapan Wakil Presiden RI Megawati Soekarnoputri saat itu, dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001, menggantikan

372 Pasal 103 ayat (2) Tata Tertib MPR.

373 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015), hlm. 222.

Abdurrahman Wahid.

Selain daripada itu, peristiwa penting lainnya adalah ketika Presiden, Wakil Presiden, dan *Triumvirate* diberhentikan, mangkat, atau dalam kondisi yang tidak dapat diharapkan lagi untuk melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, pada waktu bersamaan. Sejauh ini, peraturan perundang-undangan tidak ada yang mengatur siapa yang akan melaksanakan tugas kepresidenan ketika terjadi kekosongan jabatan Presiden, Wakil Presiden, dan *Triumvirate* secara bersamaan.

Oleh karena itu, diperlukan suatu produk hukum yaitu Ketetapan MPR, yang secara tegas menetapkan pelaksana tugas kepresidenan, sampai nanti Presiden dan Wakil Presiden terpilih lagi untuk melaksanakan jabatannya, untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai pemimpin yang akan melaksanakan tugas kenegaraan selama lima tahun ke depannya.

MPR adalah lembaga negara yang tepat dalam mengeluarkan Ketetapan MPR terkait penetapan calon presiden dan wakil presiden terpilih yang baru, serta menetapkan siapa yang akan melaksanakan tugas kepresidenan ketika Presiden, Wakil Presiden, dan *triumvirate* diberhentikan atau mangkat dalam waktu bersamaan, dikarenakan MPR adalah wujud kedaulatan rakyat yang paling utuh. Rakyat-lah yang memilih pemimpinnya, dan rakyat pula-lah yang menetapkan Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan tugas pemerintahan.

Akan tetapi, merupakan hal yang mustahil untuk mengumpulkan seluruh rakyat Indonesia dalam suatu tempat untuk melantik calon presiden dan wakil presiden terpilih. Apalagi, Indonesia menganut sistem *indirect democracy*, atau yang dikenal sebagai demokrasi keterwakilan. Oleh karena itu, MPR adalah lembaga yang tepat untuk menetapkan calon presiden dan wakil presiden terpilih dalam bentuk Ketetapan MPR, yang disusun berdasarkan

Keputusan KPU, serta sumpah yang diucapkan di hadapan sidang paripurna MPR.

MPR sebagai representasi penuh kedaulatan rakyat pun berhak menetapkan dengan Ketetapan MPR terkait dengan terjadinya kekosongan jabatan bila Presiden, Wakil Presiden, dan *Triumvirate* bila ketiga-tiganya mangkat, diberhentikan, atau berada dalam kondisi yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatan, dalam waktu yang bersamaan. Dengan adanya Ketetapan MPR untuk menetapkan siapa pelaksana tugas kepresidenan ini, maka kepastian hukum akan terwujud, dengan adanya produk hukum yang menetapkan pelaksana tugas kepresidenan untuk periode tertentu, sehingga penetapan maupun pelantikan tidak bersifat seremonial saja.

2.3.1.3. Tafsir Konstitusi MPR dalam *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi

2.3.1.3.1. Kewenangan Tafsir Konstitusi Sebelum Amandemen UUD NRI 1945

Sebelum amandemen UUD NRI 1945, MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.³⁷⁴ Hal ini tercermin dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi, “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Pada saat itu, MPR memiliki tugas sebagai berikut:³⁷⁵

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara;

374 *Ibid.*, hlm. 215.

375 *Ibid.*, hlm. 215-216. Lihat juga A. S. S. Tambunan, *MPR: Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 25-26.

3. Memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden;

Dan wewenang sebagai berikut:³⁷⁶

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada presiden/mandataris;
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan MPR;
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat presiden dan wakil presiden;
4. Meminta pertanggungjawaban dari presiden/mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
5. Mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar daripada haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar;
6. Mengubah Undang-Undang Dasar;
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib MPR;
8. Menetapkan pimpinan MPR yang dipilih dari dan oleh anggota MPR;
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota MPR yang melanggar sumpah/janji anggota MPR.

Dengan demikian, kewenangan untuk menafsirkan pada saat sebelum amandemen UUD NRI 1945 telah ada di tangan MPR. Penafsiran tersebut dapat dilakukan oleh MPR terhadap putusan-putusan MPR.

Selain itu, sebelum amandemen UUD NRI 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan menjadi wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional,

376 *Ibid.*

sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit.³⁷⁷

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada di tangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk Undang-Undang Dasar. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: (i) Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); (ii) Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran yurisprudensi); dan (iii) Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal).³⁷⁸

Maka dari itu, secara historis, penafsiran UUD 1945 sebelum amandemen dilakukan oleh MPR. Hal ini dikarenakan MPR merupakan pembuat UUD 1945 sehingga secara otomatis kewenangan untuk menafsirkan berada di tangan MPR.

2.3.1.3.2. Kemunculan Kewenangan Tafsir Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi menurut UUD NRI 1945

Mohammad Yamin merupakan tokoh pertama yang tercatat mengajukan pemikiran tentang *judicial review* dalam sebuah forum resmi di Indonesia. Pada tanggal 11 Juli 1949, dalam sidang BPUPKI, beliau mengusulkan keberadaan sebuah mahkamah yang dapat memutus kesesuaian suatu peraturan terhadap hukum adat, syariah, dan UUD.³⁷⁹ Namun, pada saat itu, usulan Mohammad Yamin ditolak oleh Soepomo.

Alasan Soepomo tidak lain adalah karena sistem ketatanegaraan yang saat itu dianut oleh Indonesia, dimana *judicial review* hanya bisa dilaksanakan

377 I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwensi*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 2.

378 *Ibid.*

379 Pugub Windrawan, "Gagasan *Judicial Review* dan Terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia", *Supremasi Hukum* 2, No. 1, (Juni, 2013): 4.

dengan sempurna apabila masing-masing lembaga ketatanegaraan memiliki kedudukan yang sempurna.³⁸⁰ Selain itu, Soepomo memiliki keraguan terhadap kesiapan para hakim dalam menangani kasus-kasus hukum dalam ranah pertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁸¹

Perbedaan pendapat antara Mohammad Yamin dan Soepomo nyatanya tidak surut begitu saja. Wacana ini kembali hangat pada peristiwa pemogokan hakim untuk memeriksa perkara pada tanggal 1 Maret 1956 yang diakibatkan rendahnya gaji hakim, meskipun pekerjaan terkait administratif di lingkungan peradilan tetap dilakukan. Hal ini disebabkan pada bulan Desember 1955, Lukman Wiradinata, Menteri Kehakiman, mengusulkan agar gaji para hakim terpisah dan lebih tinggi dari jaksa penuntut. Akan tetapi usulan tersebut ditolak oleh Parlemen.³⁸²

Pemogokan tidak berlangsung lama. Pada 5 Maret 1956, para hakim menghentikan tindakannya. Terbentuknya Majelis Konstituante pada tahun 1955, yang bertugas membuat konstitusi baru, membuat para hakim segera bertindak cepat dan memaparkan persoalan mereka. Setelah bertemu dengan Majelis Konstituante, MA mulai memperlihatkan dukungannya.³⁸³

Tahun 1956 menjadi tahun yang penting, sebab beberapa hakim kemudian menyusun seperangkat usulan untuk pasal-pasal konstitusi yang berkenaan dengan organisasi kekuasaan kehakiman. Pasal-pasal tersebut memuat ketentuan mengenai organisasi kehakiman yang mandiri, dipimpin dan dikelola

380 Sebastiaan Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, cet. ke-1, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012), hlm. 34-36.

381 Nurainun Simangunsong, *Judicial Review di Indonesia: Teori, Perbandingan dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 7.

382 Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, cet. ke-1, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 46.

383 *Ibid.*, hlm. 49.

oleh MA, serta MA hendaknya diberi wewenang konstitusional untuk meninjau kembali semua undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif (*judicial review*).³⁸⁴

Ketua MA pada saat itu, Agung Wirjono Prodjodikoro, secara terang-terangan mengajukan usulan peningkatan kewenangan tersebut. Dalam forum yang sama dengan para hakim saat bertemu dengan Majelis Konstituante, Agung Wirjono Prodjodikoro mendukung penuh kewenangan hakim yang merujuk pada hukum tata negara Amerika Serikat itu.³⁸⁵

Usulan ini ditanggapi secara positif oleh Majelis Konstituante. Namun usulan ini tidak bertahan lama, sebab Majelis Konstituante terpaksa dibubarkan sebelum dapat merampungkan pekerjaannya untuk membuat konstitusi baru dikarenakan situasi politik Indonesia yang berubah. Bubarnya Majelis Konstituante memudarkan harapan para hakim untuk memperoleh keistimewaan dalam lingkup kekuasaan kehakiman, termasuk pula usulan tentang penambahan wewenang untuk melakukan *judicial review*.³⁸⁶

Namun, pasca bubarnya Majelis Konstituante tersebut, tercatat bahwa pada tahun 1970 dan 1985, kegiatan *judicial review* diakomodir dalam Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. *Judicial review* yang menjadi wewenang MA adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Namun, sayangnya, ketentuan ini tidak pernah direalisasikan sebab tidak satupun produk konkret dari peraturan tersebut muncul hingga terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa reformasi tahun 1998.

384 *Ibid.*, hlm. 50.

385 Sebastian Pompe, *Op. Cit.*, hlm. 84-85.

386 Daniel S. Lev, *Op. Cit.*, hlm. 24.

Era Reformasi menjadi titik awal praktik *judicial review*. Amandemen UUD NRI 1945 menjadi momentum pembentukan MK yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Proses amandemen ini menghasilkan Panitia Ad Hoc I 2000 untuk membahas amandemen UUD NRI 1945 secara khusus.³⁸⁷

MK merupakan lembaga yang terbentuk pasca amandemen ketiga UUD NRI 1945, yang merupakan konsekuensi dari penambahan Pasal 24C UUD NRI 1945 yang membahas mengenai MK. Lembaga ini merupakan lembaga yang melengkapi bentuk *checks and balances*, salah satunya terhadap fungsi pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh lembaga legislatif, khususnya DPR dan/atau DPD.

Kewenangan MK berdasarkan amanat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 untuk melakukan pengujian secara materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 menjadikan MK sebagai lembaga yang berfungsi untuk menjaga pelaksanaan UUD NRI 1945 (*the guardian of the constitution*).

Kehadiran MK membuka ruang terjadi interpretasi konstitusi oleh para hakim. Penafsiran oleh lembaga yudikatif tersebut diberikan melalui kewenangan pengujian produk hukum (*toetsingrecht*). *Toetsingrecht* oleh lembaga peradilan (*judicial review*) sendiri memiliki perdebatan yang sangat melelahkan diantara pakar ilmu hukum tata negara di pelbagai pelosok dunia.³⁸⁸

Kewenangan ini secara samar telah menimbulkan kewenangan baru, yakni menjadikan MK sebagai penafsir tunggal konstitusi (*the sole judicial interpreter of the constitution*) dalam mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.³⁸⁹ Konsekuensi lain dari kewenangan MK sebagai *the*

387 Pugub Windrawan, *Op. Cit.*, hlm. 11.

388 Saldi Isra dan Feri Amsari, "Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir Hakim", *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas 1*, No. 1, (November, 2008).

389 Arif Hidayat, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", *Pandecta 8*, No. 2, (Juli, 2013): 158-159.

guardian of the constitution juga menambah fungsi MK sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga (*the protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector of humanrights*).³⁹⁰

Kewenangan MK untuk melakukan tafsir konstitusional dilakukan demi menguji suatu produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif, khususnya DPR, yakni undang-undang. Hal ini muncul sebagai akibat dari kekhawatiran bahwa suatu produk hukum dapat menjadi permainan politik yang penuh kepentingan. Padahal fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga legislatif sudah seharusnya digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Konstitusi hadir untuk menjadi pedoman penting bagi berjalannya pemerintahan suatu negara. Namun, akan tetap ada suatu probabilitas bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif tidak sejalan dengan konstitusi, bahkan berpotensi mencederai hak konstitusional rakyat. Maka dari itu, MK hadir sebagai suatu lembaga peradilan yang independen untuk dapat meluruskan undang-undang yang telah menyimpang dari konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara Republik Indonesia.

2.3.1.3.3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Amandemen Konstitusi Indonesia membawa banyak perubahan, salah satunya adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi atau yang biasa disebut MK diluar Mahkamah Agung. Keberadaan MK diatur dalam Bab IX Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

390 Mahkamah Konstitusi RI, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif: Refleksi Kinerja 2009 dan Proyeksi 2010*, (Jakarta: MK RI, 2009), hlm. 2.

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”

MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional, mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh seluruh badan negara serta penafsir agar jiwa konstitusi tetap hidup ditengah-tengah masyarakat.³⁹¹ Fungsi utama dari MK adalah untuk menjaga agar Konstitusi tetap konsisten dan untuk menafsirkan Konstitusi. Maka, dilihat dari fungsi utama MK, eksistensi MK penting bagi perkembangan ketatanegaraan³⁹².

Kewenangan MK meliputi pengujian UU terhadap UUD NRI 1945, mengadili sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Dalam bidang pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, MK dapat melakukan pengujian formal dimana MK berwenang menilai apakah UU dijalankan secara prosedural sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, MK juga berwenang menguji material apakah undang-undang tersebut sesuai dan tidak berlawanan dengan peraturan di atasnya.³⁹³ Menurut Jimly Asshidiqie, kewenangan MK disebut dengan *constitutional review* yang mencakup dua tugas pokok: (1) menjamin terjadi hubungan antar cabang kekuasaan secara demokratis untuk mencegah

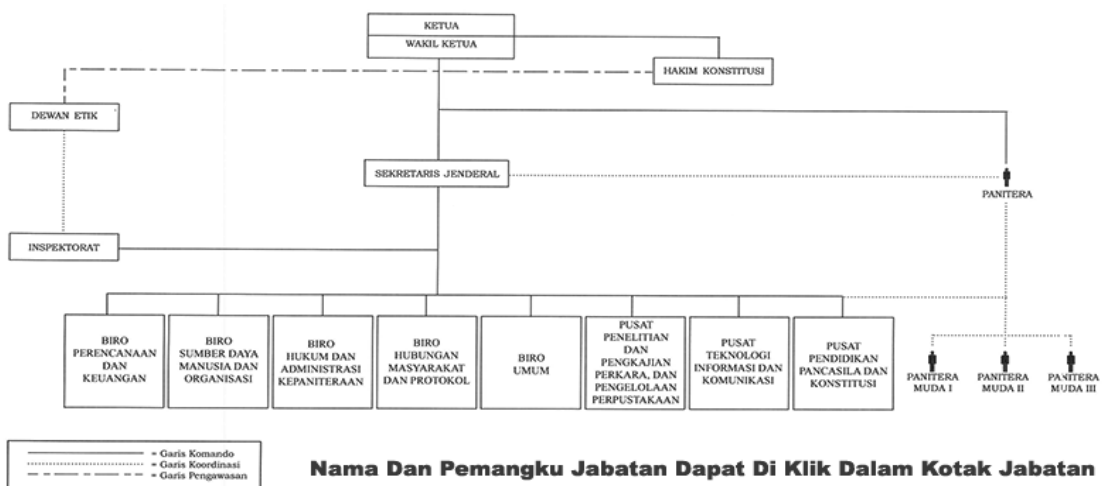
391 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hlm. 105.

392 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 221.

393 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: KON Press, 2006), hlm. 23-24.

penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang; dan (2) untuk melindungi rakyat dari penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan.

Fungsi MK dijalankan dengan memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu dari kacamata konstitusi. Sehingga, setiap putusan yang dikeluarkan oleh MK bersifat penafsiran terhadap konstitusi. Berangkat dari gagasan tersebut, maka MK memiliki 5 fungsi yang melekat pada badannya, yaitu: (1) pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*); (2) penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*); (3) pelindung hak asasi manusia (*protector of human rights*); (4) pelindung hak konstitusional warga negara (*protector of the citizen's constitutional right*); dan (5) pelindung demokrasi (*protector of democracy*).³⁹⁴



Gambar 2.3.1.3.3. Susunan Keanggotaan Mahkamah Konstitusi
 Sumber: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.StrukturOrganisasi&id=4&menu=12>

Keanggotaan MK terdiri atas 9 (sembilan) orang Hakim Konstitusi yang ditetapkan dengan keputusan presiden dengan susunan ketua merangkap anggota,

394 Ayu Desiana, "Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan yang Bersifat *Ultra Petita* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003", *Majalah Hukum Forum Akademika* Volume 25 Nomor 1 Maret 2014, hlm. 50.

wakil ketua merangkap anggota, serta 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi. Pemilihan ketua dan wakil ketua dilakukan oleh Hakim Konstitusi dan dari Hakim Konstitusi itu sendiri yang menjabat selama 3 (tiga) tahun. Sebagaimana tertulis dalam Pasal 22 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, masa jabatan Hakim Konstitusi adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

2.3.1.3.4. Permasalahan Penafsiran Konstitusi Seorang Diri oleh Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review*

MK merupakan salah satu lembaga peradilan yang memiliki independensi. MK menjadi lembaga kepercayaan rakyat dan negara untuk menegakan konstitusi dan menjaga supremasi hukum di Indonesia. Maka dari itu, setiap undang-undang yang dirasa bertentangan dengan hak konstitusional rakyat dapat diajukan permohonan untuk diujikan kepada MK. Dalam pengujian, MK tidak luput dari tugasnya untuk menafsirkan konstitusi demi mencapai sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis dan sinergis.

Sejatinya terdapat dua permasalahan yang dapat digarisbawahi dari kewenangan penafsiran konstitusi yang dimiliki seorang diri oleh MK, yakni: (i) kewenangan penafsiran konstitusi yang tidak melibatkan pembuat konstitusi itu sendiri; dan (ii) potensi penyalahgunaan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi seorang diri.

Pertama, permasalahan yang muncul mengenai penafsiran konstitusi seorang diri oleh MK dalam proses *judicial review* adalah kekhawatiran hilangnya jejak *original intent* yang dimaksudkan oleh para pembuat konstitusi itu sendiri. Pasca amandemen UUD NRI 1945, MK memiliki wewenang untuk melakukan proses pengujian undang-undang

terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*). Kewenangan ini merupakan atribusi oleh Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan untuk melakukan *judicial review*, MK berwenang untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Kewenangan ini secara samar telah menimbulkan kewenangan baru, yakni menjadikan MK sebagai penafsir tunggal konstitusi (*the sole judicial interpreter of the constitution*) dalam mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.³⁹⁵

Kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi merupakan kewenangan vital, sebab penafsiran konstitusi harus dilaksanakan untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan di bawahnya sejalan dan tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Selain itu, MK dijuluki sebagai *the guardian of the constitution* karena atribusi wewenang oleh konstitusi untuk menjaga konstitusi melalui mekanisme *judicial review*.

Permasalahan muncul ketika tindakan koruptif tidak dapat dicegah, bahkan dalam lembaga yudikatif yang independen sekalipun. Beberapa waktu lalu, publik digemparkan dengan kasus korupsi yang dilakukan oleh salah satu Hakim Konstitusi, Patrialis Akbar, dalam *judicial review* UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.³⁹⁶

Dapat disimpulkan dari kasus tersebut, kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang tanpa adanya peran pengawas dari orang atau lembaga lain berpotensi mengakibatkan adanya penyalahgunaan

395 Arif Hidayat, *Loc. Cit.*

396 Dalam perkara ini, Patrialis Akbar divonis 8 (delapan) tahun penjara oleh majelis hakim pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, Patrialis Akbar juga diwajibkan membayar denda Rp 300 juta plus subsidi 3 (tiga) bulan kurungan dan diwajibkan membayar uang pengganti sebesar 10.000 USD (sepuluh ribu dolar AS) atau sebesar jumlah suap yang ia terima. Suap ini ia terima dalam upaya bagi penyupat untuk memenangkan putusan perkara Nomor 129/PUU-XIII/2015 terkait uji materi atas UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Lih. Abba Gabrillin, "Patrialis Akbar Divonis 8 Tahun Penjara", *Kompas 4 September 2017*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/04/12302181/patrialis-akbar-divonis8-tahun-penjara> pada tanggal 8 Mei 2018.

kekuasaan (*abuse of power*). Penyalahgunaan kekuasaan ini dapat berujung pada tindakan koruptif. Tentu tindakan koruptif dalam cabang kekuasaan yudikatif akan menghilangkan independensi dan kemandirian dari cabang kekuasaan yudikatif itu sendiri. Oleh karena itulah, perlu ada lembaga yang mampu berperan dalam proses *judicial review* di MK agar mampu mencegah *judicial corruption* dan penyalahgunaan kekuasaan.

Peran yang penting dalam proses *judicial review* ini adalah penafsir konstitusi. Penafsiran konstitusi menjadi penting sebab konstitusi merupakan batu uji dari setiap undang-undang yang dimohonkan pengujian oleh pemohon yang merasa hak konstitusionalitasnya dilanggar. Hasil dari penafsiran konstitusi menjadi kunci apakah suatu undang-undang telah sesuai atau bertentangan dengan amanat konstitusi.

Pihak yang paling tepat untuk melakukan penafsiran konstitusi dalam rangka mendukung proses *judicial review* yang bersih dan sesuai dengan cita-cita konstitusi adalah MPR. Hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki wewenang untuk membuat dan mengubah konstitusi negara Republik Indonesia.

Selain itu, secara historis, sebelum MK muncul sebagai hasil dari amandemen UUD NRI 1945, penafsiran konstitusi dilakukan oleh MPR. Penafsiran konstitusi oleh MPR pada masa lampau juga merupakan hal yang wajar, sebab sedari dahulu MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki wewenang untuk menetapkan undang-undang dasar. Oleh karena itulah diperlukan peran MPR untuk memberikan penafsiran dalam setiap proses *judicial review* di MK.

Kedua, penafsiran seorang diri oleh MK menuai potensi besar penyalahgunaan wewenang tersebut. Layaknya manusia, setiap lembaga dalam konstelasi ketatanegaraan Republik Indonesia tetap jauh dari

sempurna. Mahkamah Konstitusi memang lembaga yang berkecimpung di ranah publik untuk menjamin hak konstitusional rakyat. Akan tetapi, sarana ini dapat saja digunakan untuk menguntungkan dan mengutamakan kepentingan individu.

Hal ini dapat dilihat pada Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 terkait pengebirian kewenangan Komisi Yudisial. Pada awalnya, 31 (tiga puluh satu) orang pemohon yang seluruhnya merupakan Hakim Agung pada Mahkamah Agung Republik Indonesia, mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya disebut “UU KY”) dan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut “UU Kekuasaan Kehakiman”) terhadap Pasal 24B ayat (1) dan Pasal 25 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa KY sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung, Hakim Konstitusi, serta Hakim *ad hoc*.

Alasan yang dikemukakan oleh Pemohon pada intinya terletak pada perluasan makna kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku ‘hakim’.” Dengan demikian, Pasal 1 angka 5 pada UU KY yang menyatakan bahwa: “Hakim adalah Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” telah memperluas pengertian “hakim” yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945.³⁹⁷

Terlebih, menurut Pemohon, perluasan makna ini bertentangan dengan prinsip hukum *Lex Scripta*

397 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 6-8.

dan *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*. Pertama, bertentangan dengan prinsip *Lex Scripta* sebab kata “hakim” ditafsirkan selain dari yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, padahal tidak ada ketentuan secara tegas dan jelas menurut peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan adanya perluasan makna kata “hakim”. Kedua, bertentangan dengan prinsip *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*, yakni hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Namun perluasan makna “hakim” dalam UU KY membuktikan adanya ketidaksesuaian UU KY dengan amanat UUD NRI 1945.³⁹⁸

Selain itu, Pemohon juga beralasan bahwa KY tidak berwenang mengawasi Hakim Agung pada MA, sebab KY merupakan mitra MA dalam melakukan pengawasan terhadap para hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang ada di bawah MA.³⁹⁹ Selain itu, baik MA, MK, maupun Hakim masing-masing memiliki Dewan Kehormatan untuk membela diri terlebih dahulu. Hakim Agung di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung, Hakim Konstitusi di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, dan Hakim di hadapan Majelis Kehormatan Hakim. Sehingga, penjatuhan sanksi oleh Komisi Yudisial tidak sinergis dengan kewenangan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi untuk membentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Agung dan/atau Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.⁴⁰⁰

Dengan alasan demikian, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar: (i) Pasal 1 angka 5 UU KY mengenai perluasan makna kata “hakim” yang mencakup Hakim Agung dan Hakim Konstitusi; (ii) Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) UU KY

398 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 10.

399 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 9.

400 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 8-9.

mengenai penjatuhan sanksi terhadap Hakim Agung dan/atau Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial; serta (iii) Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengenai syarat dan tata cara pengangkatan Hakim Agung, syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Hakim, serta pengawasan dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim Agung dan Hakim, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi Hakim Agung pada MA dan Hakim Konstitusi pada MK.

Namun MK dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 berkata lain. Kewenangan KY dalam mengawasi MA dikebiri, bahkan MK mengecualikan dirinya dari pengawasan KY. Maka dari itu dalam putusan ini, terdapat beberapa hal yang dapat dikritisi.

Pertama, Pasal 1 angka 5 UU KY didalilkan oleh Pemohon merupakan perluasan makna kata “hakim” karena mencakup Hakim Agung dan Hakim Konstitusi adalah konstitusional apabila tidak mencakup Hakim Konstitusi. Hakim Konstitusi membedakan dirinya dengan hakim biasa dengan menyatakan bahwa Hakim Konstitusi bukanlah hakim profesi tetap dengan jangka waktu 5 (lima) tahun. Keseluruhan mekanisme pemilihan dan pengangkatan para Hakim Konstitusi yang diatur dalam UUD NRI 1945 juga tidak melibatkan peran KY.⁴⁰¹ Akan tetapi, perbedaan antara Hakim Konstitusi dan hakim biasa dalam hal tersebut tidak dapat menjadi alasan pembenar untuk mengeluarkan MK dari pengawasan suatu *judicial committee*, sebab baik Hakim Konstitusi maupun hakim biasa merupakan bagian dari lembaga yudisial yang memiliki peran yang sama untuk menegakan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, walaupun berbeda ranah.

Selain itu, terlepas dari mekanisme pemilihan dan pemberhentian serta jabatan Hakim Konstitusi

401 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 174.

itu sendiri, Hakim Konstitusi tetap memiliki fungsi yustisial yang sama seperti hakim-hakim lainnya, yakni untuk menegakan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Begitupun halnya dengan Hakim Agung maupun hakim biasa. Akan tetapi, dalam pelaksanaan kekuasaan penegakan hukum tersebut, setinggi apapun integritas seseorang tidak dapat menjamin bahwa seseorang tersebut tidak akan jatuh ke dalam kemaksiatan. Maka dari itu, dengan alasan apapun, baik karena perbedaan posisi ataupun mekanisme pemilihan dan pemberhentian, tidak dapat dibenarkan untuk melepaskan MK dari pengawasan eksternal. Pun, perlu digaris bawahi juga, bahwa pengawasan KY dalam hal ini bukan terkait institusi MA atau MK itu sendiri, tetapi terkait perilaku Hakim Agung, Hakim Konstitusi, maupun hakim-hakim peradilan tingkat I atau tingkat banding.

Kedua, MK menyatakan bahwa imparcialitas sebagai prinsip etik yang bersifat universal untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*) sesungguhnya menitikberatkan pada proses pemeriksaan perkara biasa, seperti yang menyangkut perkara perdata atau pidana, dalam hal mana faktor konflik kepentingan individual merupakan objek sengketa (*objectum litis*) yang diperiksa dan diadili hakim. Proses peradilan dalam perkara ini di MK memiliki *objectum litis* yakni masalah konstitusionalitas undang-undang yang lebih menyangkut kepentingan publik yang dijamin oleh konstitusi sebagai hukum yang tertinggi (*supreme law*), bukan semata-mata kepentingan individual. Oleh karena itu dalam perkara ini, penerapan prinsip imparcialitas tidak dapat dijadikan alasan untuk mengesampingkan kewajiban konstitusional yang lebih utama untuk memeriksa dan memutus permohonan perkara ini, sehingga MK lebih menekankan pada fungsi dan tugasnya mengawal dan mempertahankan konstitusi dengan tetap

menjaga prinsip imparialitas dalam keseluruhan proses. Oleh karena itu, asas *nemo judex idoneus in propria causa*⁴⁰² tidak dapat diterapkan dalam perkara ini.

Ironis, MK secara nyata mengatasnamakan kepentingan publik, namun secara sadar telah mengadili perkara yang menyangkut kepentingan MK itu sendiri. Alasan yang dipaparkan oleh MK untuk dapat mengesampingkan asas *nemo judex idoneus in propria causa* tidak dipaparkan secara mendalam, sehingga sulit ditemui penalaran hukum yang rasional mengapa MK tetap berwenang untuk mengadili perkara yang menyangkut lembaga MK itu sendiri.

Selain itu, MK menyatakan bahwa proses peradilan dalam perkara *judicial review* berbeda dengan proses pemeriksaan perkara biasa, sehingga pengesampingan perkara tidak dapat dibenarkan. Akan tetapi, alasan ini pun tidak dipaparkan secara mendalam oleh MK. Justru argumentasi ini perlu dikritisi, sebab dipaparkan oleh MK tanpa dasar, tidak didasarkan pada fondasi yang kokoh, yakni tidak memiliki landasan filosofi yang memadai.⁴⁰³ Sehingga terjadi keganjalan dalam argumentasi ini. Terlebih, secara normatif, argumentasi ini telah menyimpang dari Pasal 25 ayat (5) dan ayat (6) UU Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa:

- “(5) Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang sedang

402 Tidak seorang pun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri.

403 Tri Cahya Indra Permana, *Eksistensi dan Peran Komisi Yudisial: Pengkajian Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2014), hlm. 60.

berperkara.

- (6) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴⁰⁴

Agar praktik peradilan mampu memenuhi unsur keadilan, maka tataran implementatif haruslah sesuai dengan tataran normatif. Oleh karena secara normatif, seorang hakim sudah seharusnya menyadari bahwa perkara yang melibatkan kepentingan akan dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak dapat diadili oleh dirinya sendiri. Pengecualian Hakim Konstitusi dari pengawasan KY telah mengakibatkan hilangnya pengawasan eksternal terhadap perilaku, kedudukan, martabat, dan kehormatan MK. Hal ini pun ditegaskan oleh Denny Indrayana dalam pendapatnya yang menyatakan bahwa prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman bukanlah prinsip hukum yang berdiri sendiri, melainkan berjalan seiring dengan prinsip hukum transparansi dan akuntabilitas. Independensi bersanding dengan imparialitas dan integritas yang dalam pelaksanaannya memerlukan pengawasan terhadap perilaku hakim, agar tidak menyimpang dari asas *good behavior*.⁴⁰⁵ Sehingga tetap tidak dapat dibenarkan bahwa perkara ini tidak bertentangan dengan asas *nemo iudex in propria causa*.

Ketiga, metode penafsiran yang digunakan dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang memasukan MA ke dalam pengawasan KY berbeda dengan metode penafsiran yang mengecualikan

404 Pasal 25 ayat (5) dan ayat (6) UU Kekuasaan Kehakiman. Kini UU Kekuasaan yang berlaku adalah UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang juga mengatur mengenai kewajiban pemunduran diri apabila mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa yang diatur dalam Pasal 17 ayat (5) dan ayat (6).

405 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 167.

MK dari pengawasan KY. Dalam Risalah Rapat Panitia *ad hoc* I Sidang Tahunan 2000 perdebatan mengenai keberadaan suatu *judicial committee* untuk mengawasi lembaga peradilan, termasuk kekuasaan MA, termasuk hakim agung dan hakim-hakim di bawahnya, mencuat walaupun belum mencapai kesepakatan.⁴⁰⁶ Perdebatan ini kembali mencuat dalam Sidang Tahunan 2001 yang pada akhirnya menyetujui keberadaan KY sebagai lembaga pengawas kekuasaan kehakiman.⁴⁰⁷

Secara historis, para perumus Amandemen UUD NRI 1945 menginginkan adanya pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman. Pada saat wacana tersebut mencuat dalam Sidang Tahunan 2000, kekuasaan kehakiman tertinggi adalah MA yang juga membawahi hakim di pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Namun, dalam Sidang Tahunan 2001, ketika pembahasan mengenai suatu *judicial committee* sudah rampung menjadi lembaga KY, pada saat itu pula dirampungkan pembentukan MK sebagai *the guardian of the constitution*, yang juga menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman.

Dalam perumusan pembentukan lembaga KY memang tidak dikatakan secara tegas bahwa MK termasuk dalam pengawasan KY. Terlebih dimasukkannya MA dalam pengawasan KY sebagai bentuk pengawasan eksternal merupakan solusi atas besarnya *public distrust* dan bermasalahnya pengawasan internal MA, sehingga diperlukan KY dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan dan martabat seluruh hakim. Namun metode penafsiran teleologis semacam ini tidak digunakan untuk menafsirkan pengawasan KY untuk MK.

Sesempurna dan setinggi apapun lembaga itu, biarpun merupakan lembaga pasca reformasi atau pra reformasi, tidak dapat dijamin integritasnya,

406 Lihat Buku Kedua Jilid 3A, Jilid 3C, Risalah Rapat PAH I Sidang Tahunan 2000, dan Buku Ketiga Jilid 10, Risalah Rapat Komisi A, Sidang Tahunan 2000, dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 38-44.

407 Lihat Buku Kedua Jilid 3A, Jilid 4A, Jilid 7A, Jilid 8A Risalah Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI, Tahun 2001, dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 44-50.

sebab setinggi apapun integritas seseorang, masih besar potensi untuk jatuh ke dalam kemaksiatan. Pengawasan internal tidak cukup menjamin transparansi dan akuntabilitas kinerja hakim dalam mengadili dan memutus perkara, tidak terkecuali Hakim Konstitusi. Maka sudah seharusnya penafsiran teleologis diaplikasikan pula terhadap MK. Justru, penafsiran yang digunakan oleh MK yang menyatakan bahwa secara sistematis, penempatan ketentuan mengenai MK berada setelah ketentuan mengenai KY sehingga kewenangan KY tidak dimaksudkan mencakup MK⁴⁰⁸, adalah ganjal, sebab hal ini menunjukkan kesan bahwa MK ingin lari dari pengawasan eksternal oleh KY tanpa dasar yang kuat.

Selain itu, MK juga menyatakan bahwa tidak tercakupnya perilaku Hakim Konstitusi dalam pengawasan KY telah dinyatakan lebih dahulu dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "UU MK") yang telah diundangkan terlebih dahulu sebelum dibentuknya UU KY dan UU Kekuasaan Kehakiman. Hal ini disebabkan pengawasan terhadap MK dilakukan oleh Majelis Kehormatan dalam Pasal 23 UU MK.⁴⁰⁹ MK juga menyatakan bahwa Hakim Konstitusi merupakan jabatan yang berbeda dengan profesi tetap seperti hakim biasa.⁴¹⁰ Namun, hal ini tidak menjadi alasan pengecualian Hakim Konstitusi dari pengawasan eksternal yang dilakukan oleh KY, sebab Hakim Konstitusi notabene juga merupakan hakim yang tidak berbeda dari Hakim Agung maupun hakim biasa, yakni untuk menegakan keadilan bagi rakyat sebagai sesama lembaga kekuasaan kehakiman. Sehingga tidaklah tepat apabila Hakim Konstitusi tidak termasuk dalam makna kata "hakim".

Padahal MK sendiri dalam Cetak Biru MK untuk periode 2005-2009 dengan judul Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi

408 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 174.

409 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 173-174.

410 Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 hlm. 174.

Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya, yang diterbitkan oleh MK RI pada akhir tahun 2004 silam secara eksplisit mengakui bahwa Hakim Konstitusi merupakan hakim yang menjadi objek pengawasan KY. Hal ini secara tegas dinyatakan sebagai berikut:

“MK memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan, yang tercermin pada kewenangan-kewenangan yang dimilikinya. Untuk mengimbangi dan menjaga agar MK tetap menjalankan fungsinya secara bertanggung jawab, perlu ada mekanisme pengawasan terpadu terhadap MK. Menjadi penting bagi MK, untuk memberikan pengawasan terhadap integritas dan perilaku hakim kepada pihak eksternal yang memiliki kewenangan untuk itu. Komisi Yudisial, secara yuridis memiliki kewenangan untuk mengawasi hakim, baik di lingkungan peradilan umum maupun MK.”⁴¹¹

Dari cetak biru yang disusun oleh MK tersebut, dapat dilihat bahwa MK sebagai *the sole interpreter of the constitution* sendiri telah mengakui bahwa KY berwenang untuk mengawasi Hakim Konstitusi sebab diperlukan suatu transparansi dan keterbukaan demi menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Selebihnya, MK mengkaji hubungan antara MA dan KY dalam putusan ini. Namun, kedua argumentasi MK di atas tentu menyebabkan implikasi yang tidak kecil, terutama terhadap lembaga MK itu sendiri. Implikasi yang dihasilkan justru dirasa tidak baik dan menyimpang.

411 Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: MK RI, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Yayasan TIFA, 2004), hlm. 121.

Pertama, tidak ada pengawasan eksternal terhadap MK. Konsep *Trias Politica* yang diterapkan di Indonesia bertujuan untuk menegaskan konsep *checks and balances* di antara ketiga cabang kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini jelas terlihat dari UUD NRI 1945 yang menempatkan 7 (tujuh) lembaga tinggi negara yakni presiden dan wakil presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK. Maka KY memang hanya berperan sebagai *supporting element* dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia, namun perannya begitu penting untuk dapat mengawasi fungsi kekuasaan kehakiman. Sehingga yang tegas ada di antara KY dengan MA maupun MK dan badan peradilan yang berada di MA adalah bentuk pengawasan, bukan *checks and balances*. Pengecualian pengawasan eksternal terhadap MK telah menyimpang dari konsep pengawasan yang seharusnya diaplikasikan terhadap seluruh hakim pelaksana kekuasaan kehakiman dan menjadi MK sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang berbeda dan istimewa, padahal hanya memiliki perbedaan dalam ranah perkara yang diadili dan diputus.

Kedua, tidak ada penegakan lebih lanjut apabila Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi tidak menyadari atau menindaklanjuti perilaku Hakim Konstitusi yang menyimpang. Satu lapis pengawasan, khususnya pengawasan internal sebagaimana dilaksanakan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, tentu tidak akan cukup untuk dapat menjamin integritas seorang Hakim Konstitusi. Sebab sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, setinggi apapun integritas seseorang, tidak akan ada jaminan orang tersebut tidak dapat jatuh ke dalam kemaksiatan. Begitu pula dengan Hakim Konstitusi. Argumentasi yang dipaparkan dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa MA membutuhkan lebih dari sekedar pengawasan internal sebab telah menuai *public distrust* dan

masalah dalam pelaksanaan pengawasan internal tersebut. Namun, di masa depan, MK dapat saja menuai *public distrust* dan permasalahan yang sama seperti MA. Sehingga apabila terjadi masalah dalam pelaksanaan pengawasan internal MK, tidak ada upaya lebih lanjut untuk memberantas Hakim Konstitusi yang telah tercemar kehormatan, keluhuran martabat, serta perilakunya.

Ketiga, sulit menegakan transparansi dan akuntabilitas apabila MK itu sendiri tidak terbuka terhadap pengawasan eksternal. Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, apabila suatu saat terjadi masalah dalam pengawasan internal MK, maka tanpa pengawasan eksternal, kemaksiatan salah satu atau beberapa Hakim Konstitusi dalam tubuh MK akan tetap bebas. Hal ini justru menyebabkan rawannya *judicial corruption* oleh Hakim Konstitusi dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Celah untuk melakukan penyelewengan kekuasaan juga semakin lebar di tengah tertutupnya pengawasan eksternal yang terbuka.

Lantas yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana Hakim Konstitusi dapat mempertanggungjawabkan imparialitas dan integritasnya dalam perkara semacam ini. Untuk itulah diperlukan suatu pengecualian ketika terdapat suatu permohonan *judicial review* yang menyangkut kekuasaan kehakiman dan MK.

2.3.1.4. Sidang Tahunan MPR

2.3.1.4.1. Sejarah dan Perkembangan Sidang Tahunan MPR

Sebelum amandemen UUD NRI 1945, Sidang Tahunan MPR menjadi kegiatan wajib yang diselenggarakan setiap tahunnya untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban presiden. Presiden yang pada masa itu merupakan mandataris MPR wajib untuk melaporkan segala

tindakan yang telah diambil untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Dengan penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR setiap tahunnya, Sidang Tahunan MPR menjadi kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Kemudian dalam Sidang Umum MPR pada tahun 1999, terdapat beberapa keputusan MPR. Salah satunya tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Salah satunya mengatur mengenai kewajiban untuk menyelenggarakan suatu Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk mendengarkan pidato presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR dan/atau membuat putusan MPR.⁴¹² Rancangan acara serta bahan-bahan untuk Sidang Tahunan MPR harus terlebih dahulu dikumpulkan oleh Badan Pekerja MPR.⁴¹³

Sidang Tahunan MPR kemudian masih dilaksanakan beberapa tahun setelah diterbitkannya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999. Dalam rentang waktu 4 (empat) tahun, yakni sedari tahun 1999-2002, MPR melaksanakan Sidang Tahunan untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen. Berikut merupakan tahap perubahan UUD 1945 sebelum amandemen.

1. Perubahan pertama dilakukan pada tanggal 14-21 Oktober 1999 melalui Sidang Umum MPR tahun 1999 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 11 Tahun 2006);

412 Pasal 49 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999.

413 Dalam Pasal 32 huruf a dan b Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 dikatakan bahwa Badan Pekerja MPR memiliki tugas untuk: (a) mempersiapkan rancangan acara dan rancangan putusan-putusan Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa; (b) memberi saran dan pertimbangan kepada Pimpinan MPR menjelang Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa. Selain itu, rapat-rapat Badan Pekerja Majelis diselenggarakan segera setelah Badan Pekerja MPR terbentuk untuk mempersiapkan bahan-bahan Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa. Lih. Pasal 33 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999. Sebagai tambahan, Pimpinan MPR juga dapat mengundang Badan Pekerja Majelis untuk menampung bahan-bahan yang masuk, mengikuti perkembangan keadaan secara terus-menerus, dan mempertimbangkan Anggaran Belanja MPR untuk Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa yang disiapkan oleh Sekretariat Jenderal. Lih. Pasal 33 ayat (4) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999.

2. Perubahan kedua dilakukan pada tanggal 7-18 Agustus 2000 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006);
3. Perubahan ketiga dilakukan pada tanggal 1-9 November 2001 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2001 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 2006);
4. Perubahan keempat dilakukan pada tanggal 1-11 Agustus 2002 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2002 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 2006);

Selain itu pada tahun 2000, Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan pada tahun 2000 juga menghasilkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai realisasi dari salah satu tuntutan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa pada tahun 1998 untuk mencegah kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat.⁴¹⁴

Namun, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, peran MPR hanya sebatas menjalankan tugas untuk mensosialisasikan hasil-hasil amandemen UUD 1945 dan melantik presiden dan wakil presiden.⁴¹⁵

Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan.

414 Ni'Matul Huda, "Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)", *Jurnal Hukum* 8, No. 16, (Maret, 2001): 94.

415 R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, No. 1 (Januari-Maret, 2017): 56-57.

Mestinya, MPR perlu membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara pada satu tahun ke depan. Terhadap laporan lembaga-lembaga tinggi negara tersebut MPR menyampaikan rekomendasi. Dengan demikian, kinerja presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan dibahas secara kelembagaan. Presiden juga dapat memberikan tanggapan dan penjelasan atas semua program yang telah dijalankan.

Pada tahun 2015, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan pada tanggal 14 Agustus 2015. Dalam sidang ini, disampaikan oleh Presiden Joko Widodo bahwa:

1. Indonesia memiliki potensi untuk mengembangkan perekonomian mengingat pada tahun 2015 tersebut, Indonesia telah menduduki peringkat ke-16 Pendapatan Domestik Bruto tertinggi, yakni sekitar Rp. 10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah), sehingga penting bagi masyarakat untuk mengubah sikap konsumtif menjadi produktif, agar dapat terciptanya kesejahteraan rakyat;
2. Butuhnya kekompakan rakyat dan lembaga-lembaga negara untuk memperkuat sistem presidensial dan menjaga kestabilan pemerintahan, sehingga pemerintah mampu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;
3. Pemerintah selama tahun 2015 fokus pada ekonomi kreatif dan pembangunan infrastruktur sejalan dengan Nawacita, mengalihkan subsidi

bahan bakar minyak (BBM) ke sektor-sektor produktif, membagikan Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, Kartu Keluarga Sejahtera, dan Asistensi Sosial untuk Penyandang Disabilitas Berat;

4. Sampai pada tahun 2015, masih terdapat banyak masalah, yakni: (i) ketidakstabilan harga pangan; (ii) kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin; (iii) praktik korupsi; (iv) penegakan hukum belum sepenuhnya kokoh; (v) pertentangan internal antar partai politik;
5. Terjadi perubahan Kabinet Kerja untuk pembangunan infrastruktur yang lebih baik;
6. Kinerja lembaga-lembaga negara terangkum sebagai berikut:

a. MPR

- (1) Membangun tradisi politik yang baik dengan melakukan silaturahmi kepada tokoh-tokoh bangsa, menyampaikan undangan langsung kepada presiden dan wakil presiden yang terpilih serta mengundang lawan tanding pemilihan presiden pada tahun 2014 lalu;
- (2) Melakukan gerakan nasional untuk membangun karakter bangsa dengan manifesto “ini baru Indonesia”;
- (3) Melakukan sosialisasi Pancasila, UUD NRI 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI; dan
- (4) Mengawasi pelaksanaan wewenang sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dengan mengadakan sidang pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan presiden 2014 yang lalu.

b. DPR

- (1) Pelaksanaan fungsi legislasi dilaksanakan selaras dengan arah pembangunan hukum nasional dan berkorelasi positif dengan rencana kebijakan pembangunan politik hukum nasional;
- (2) Pelaksanaan fungsi anggaran DPR dilakukan dengan memperhatikan sistem ekonomi nasional, yakni sistem ekonomi yang berdikari; dan
- (3) Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR diarahkan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang keuangan negara, kebijakan pemerintah yang lebih efektif dan efisien.

c. DPD

- (1) Telah bekerja dengan baik untuk menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan pembangunan daerah, sehingga postur APBN semakin berpihak kepada daerah;
- (2) Memberikan aspirasi untuk meningkatkan anggaran untuk daerah dan aspirasi ini didukung penuh oleh pemerintah;
- (3) Merupakan inisiator atas UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- (4) Mengajukan RUU Wawasan Nusantara yang masuk dalam Prolegnas 2015; dan
- (5) Aktif mendorong kerjasama bilateral maupun multilateral.

d. BPK

- (1) Mendorong pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas dan akuntabilitas keuangan negara;
- (2) Cermat dan selalu memastikan pengelolaan keuangan negara digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; dan
- (3) Meningkatkan prioritas pemeriksaan pada program-program yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat, khususnya untuk menilai aspek ekonomi, efisiensi, efektivitas, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

e. MA

- (1) Memasuki tahun 2015, MA telah meningkatkan pelaksanaan 4 (empat) misinya: (i) menjaga kemandirian badan peradilan; (ii) memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan; (iii) meningkatkan kualitas kepemimpinan badan peradilan; serta (iv) meningkatkan kredibilitas dan transparansi badan peradilan;
- (2) Melakukan terobosan dalam penanganan perkara dengan membuat standar waktu yang lebih cepat untuk sebuah perkara dikirim kembali ke pengadilan pengaju;
- (3) Implementasi sistem kamar untuk menjaga konsistensi putusan;
- (4) Melakukan perampingan kepemimpinan, keterbukaan informasi, serta membuka akses yang lebih baik bagi pencari keadilan.

f. MK

- (1) Sepanjang tahun 2014, MK telah menjalankan tugas konstitusionalnya untuk mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilu anggota lembaga perwakilan secara berkualitas dan tepat waktu, putusan ini telah dijalankan dan menjadi dasar pembentukan lembaga perwakilan, baik DPR, DPD, maupun DPRD kabupaten/kota;

g. KY

- (1) Telah menjalankan tugasnya untuk mengusulkan calon hakim agung;
- (2) Meningkatkan kapasitas hakim melalui berbagai pelatihan yang menekankan pada pedoman perilaku hakim, pemantauan, edukasi publik tentang peran dan kewenangan hakim, advokasi, dan meng-upayakan pemenuhan kesejahteraan hakim;
- (3) Melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim serta memutus kebenaran laporan dugaan pelanggaran kode etik hakim;
- (4) Menyiapkan calon-calon hakim yang kompeten melalui program klinik etik dan hukum di beberapa perguruan tinggi dengan cara menjaring minat mahasiswa-mahasiswa jurusan ilmu hukum untuk menjadi calon hakim yang berkualitas dan berintegritas.

Selain laporan oleh presiden, MPR menyampaikan aspirasi rakyat dan daerah, yakni sebagai berikut:

1. Terus membumikan nilai-nilai Pancasila dalam berbagai sendi kehidupan agama, moral, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan;
2. Penyelenggaraan pemerataan negara yang

demokratis dengan ke-Indonesia-an;

3. Melakukan penataan sistem ketatanegaraan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, transparan, akuntabel, adil, dan sejahtera;
4. Membangkitkan kembali semangat jati diri bangsa dengan memperkokoh etika kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001, sebagai contoh:⁴¹⁶
 - a. Etika sosial budaya: penting untuk mewujudkan keteladanan perilaku pemimpin baik formal maupun informal dalam setiap lapisan masyarakat;
 - b. Etika politik dan pemerintahan: untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis bercirikan keterbukaan, tanggap terhadap aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menghargai pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi HAM dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa;
 - c. Etika ekonomi: diharapkan dapat mencegah terjadinya praktik-praktik monopoli, oligopoli, kebijakan ekonomi yang mengarah kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap efisiensi, persaingan sehat, dan keadilan, serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

416 Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 hlm. 8-9.

- d. Etika penegakan hukum yang berkeadilan: meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.
- e. Etika keilmuan: menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berfikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik.
- f. Etika lingkungan: menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggungjawab.

Selanjutnya pada tahun 2016, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan pada tanggal 16 Agustus 2016. Dalam sidang ini, disampaikan oleh Presiden Joko Widodo bahwa:

- a. Mengingat kerasnya kompetisi antar negara, untuk menjadi pemenang, kita harus berani keluar dari zona nyaman, kreatif, optimis, bahu-membahu, dan melakukan terobosan-terobosan;
- b. Diperlukan langkah-langkah terobosan, kecepatan kerja, serta lembaga-lembaga negara yang kuat dan efektif untuk mengatasi tiga masalah utama, yakni kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan kesenjangan sosial;
- c. Diperlukan keteguhan dalam menjunjung ideologi bangsa, konstitusi negara, dan nilai-

nilai keutamaan bangsa;

d. Kinerja lembaga-lembaga negara terangkum sebagai berikut:

a. MPR

- (1) Memperluas sosialisasi, pengkajian, dan penyerapan aspirasi masyarakat tentang implementasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- (2) Mengkaji sistem perencanaan pembangunan nasional jangka panjang, yang diharapkan dapat mendukung perencanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, berwawasan ke depan, dan berkesinambungan.

b. DPR

- (1) Dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi, pada tahun 2016, DPR bersama Pemerintah telah menyelesaikan 10 Rancangan Undang-Undang untuk disahkan menjadi Undang-Undang, antara lain Undang-Undang tentang Tabungan Perumahan Rakyat yang menjamin upaya pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal yang layak dan terjangkau bagi rakyat; Undang-Undang tentang Amnesti Pajak yang mendukung sumber penerimaan negara; serta Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam sebagai bagian dari upaya pemajuan kesejahteraan nelayan serta sektor kemaritiman di Tanah Air.;
- (2) Dalam hal pelaksanaan fungsi anggaran, DPR bersama pemerintah

saat ini sedang membahas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2017 dan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN 2015; dan

- (3) Dalam hal pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR telah mendorong optimalisasi pemeriksaan BPK, serta optimalisasi peran komisi dan anggota dewan, melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap para pejabat negara yang diajukan pemerintah.

c. DPD

- (1) Berpartisipasi aktif pada penetapan berbagai kebijakan pemerintah yang terkait dengan peningkatan kualitas pemilihan kepala daerah, percepatan pembangunan perbatasan negara, serta perlindungan sosial;
- (2) Mendukung pengembangan ekonomi kreatif hingga penyelesaian masalah kekerasan terhadap anak dan remaja;
- (3) Mendukung kebijakan Amnesti Pajak, penguatan Bank Pembangunan Daerah, dan pengembangan koperasi;

d. BPK

- (4) Telah menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis aktual dalam pelaporan keuangan pemerintah sejak tahun 2015, sehingga informasi mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada laporan keuangan pemerintah tersajikan secara lebih transparan dan akuntabel;
- (5) Memberikan perhatian dan prioritas pemeriksaannya pada program-program yang dapat meningkatkan

kesejahteraan rakyat;

- (6) Hasil pemeriksaan BPK diharapkan dapat dimanfaatkan oleh lembaga perwakilan, pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya untuk pengambilan keputusan sesuai tugas dan wewenang masing-masing guna pencapaian tujuan negara.

e. MA

- (1) Produktivitas MA hingga akhir tahun 2015 adalah yang tertinggi dalam sejarah MA dengan sisa perkara yang juga terendah dalam sejarah MA, yakni sekitar 12.000 (dua belas ribu) perkara atau 82% (delapan puluh dua persen) diputus oleh MA sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan, yakni kurang dari tiga bulan, dan tidak kurang dari 1,8 juta putusan pengadilan dari tingkat pertama, sampai putusan kasasi dan peninjauan kembali tersedia di situs putusan MA;
- (2) Tersedianya informasi tentang penanganan perkara di pengadilan tingkat pertama, di tingkat banding pada empat lingkungan peradilan di seluruh Indonesia dan MA pada situs masing-masing pengadilan, sehingga akses publik terhadap proses perkara di pengadilan semakin luas dan diharapkan untuk mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu melalui pengembangan *database* berbasis teknologi informasi.

f. MK

- (1) Telah menunjukkan kinerja penanganan perkara yang konsisten

pada standar yang telah ditetapkan yakni, pada kurun waktu Agustus 2015 hingga Juli 2016, MK telah menerima 244 (dua ratus empat puluh empat) permohonan perkara konstitusi yang terdiri dari 92 perkara pengujian undang-undang, 1 perkara sengketa kewenangan lembaga negara, dan 151 perkara perselisihan hasil pemilihan gubernur, bupati, dan walikota;

- (2) Berkaitan dengan perkara pengujian undang-undang, MK telah memberikan *legal policy* baru yang mengandung dimensi kepastian, kebenaran, dan keadilan konstitusi;
- (3) Berkaitan dengan perkara perselisihan pilkada serentak, MK telah memutus 151 perkara pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dari total 268 pilkada;
- (4) MK berinisiatif memperluas penerapan teknologi dalam mengadili dan memutus perkara.

g. KY

- (1) Hingga semester pertama tahun 2016 telah dilakukan seleksi 5 (lima) calon Hakim Agung dan 2 (dua) calon Hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi.
- (2) Terus melakukan penjatuhan sanksi yang tegas bagi para hakim yang melakukan pelanggaran sebagai wujud komitmen KY dalam mendukung reformasi peradilan dan membangun budaya hukum yang berwibawa.

Dalam Sidang Tahunan MPR pada tahun 2016 ini, MPR juga memberikan aspirasi dan gagasan sebagai berikut:

1. Pentingnya haluan negara sebagaimana telah disepakati dalam Rapat Gabungan 10 Fraksi MPR dan kelompok DPD untuk ditindaklanjuti;
2. MPR melalui Badan Sosialisasi telah melakukan sosialisasi Empat Pilar MPR, yakni Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara, NKRI sebagai bentuk negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara, tetapi sosialisasi yang hanya dilaksanakan oleh MPR tidak akan mendapat hasil optimal, sehingga dalam rangka pemantapan nilai-nilai luhur Indonesia tersebut, MPR mengajak pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kepolisian Republik Indonesia, serta perguruan tinggi untuk berpartisipasi dalam sosialisasi ini.

Kemudian, Sidang Tahunan MPR pada tahun 2017 diselenggarakan oleh MPR pada tanggal 16 Agustus 2017. Dengan agenda yang sama dengan sidang-sidang tahunan oleh MPR pada tahun sebelumnya, presiden kembali menyampaikan laporan kinerja sebagai berikut:

1. Di tahun ketiga masa kabinet bakti, Kabinet Kerja pemerintah lebih fokus untuk melakukan pemerataan ekonomi yang berkeadilan, sehingga rakyat Indonesia yang berada di pinggiran, pelosok dan pulau-pulau terdepan merasakan hadirnya negara merasakan buah pembangunan dan bangga menjadi rakyat NKRI. Keadilan sosial harus mampu diwujudkan secara rata, rakyat harus bisa merasakan pelayanan pendidikan, kesehatan, sanitasi dan air

bersih, dan transportasi.

2. Walaupun IPM Indonesia naik dari 68,90 di tahun 2014 menjadi 70,18 di tahun 2016, pemerintah tidak boleh cepat berpuas diri. Pemerintah harus terus berupaya menekan ketimpangan pendapatan yang saat ini indeks *Gini Ratio*⁴¹⁷ bisa diturunkan dari 0,414 pada September 2014 menjadi 0,393 pada Maret 2017 hanya dengan pemerataan ekonomi yang berkeadilan kita dapat semakin bersatu pembangunan yang merata akan mempersatukan Indonesia. Tidak ada yang merasa menjadi warga negara kelas 2 atau 3 karena semuanya setara mendapatkan manfaat dari pembangunan semua ikut terlibat dan bertanggung jawab dalam membangun bangsa.
3. Pemerintah telah menginisiasi pembentukan UKPPIP untuk melakukan pembinaan ideologi Pancasila untuk seluruh lapisan masyarakat, dalam bidang politik kita harus menuntaskan agenda konsolidasi demokrasi sehingga semakin terlembaga kita bersyukur telah mampu menyelenggarakan demokrasi di level lokal dan pemilu serentak di tahun 2017 dengan aman dan damai.
4. Kinerja lembaga-lembaga negara terangkum sebagai berikut:

h. MPR

- (1) Terus berusaha untuk menjembatani berbagai berbagai arus perubahan, pemikiran, aspirasi masyarakat dan

417 *Gini Ratio* merupakan salah satu ukuran yang paling sering digunakan untuk mengukur tingkat ketimpangan pendapatan secara menyeluruh. Lih. Chichi Shintia Laksani, "Analisis *Pro-Poor Growth* di Indonesia Melalui Identifikasi Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Ketimpangan Pendapatan dan Kemiskinan", (Thesis, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, 2010), hlm. 17. Kriteria ketimpangan pendapatan berdasarkan *Gini Ratio* adalah sebagai berikut: (i) lebih kecil dari 0,4 berarti tingkat ketimpangan rendah; (ii) antara 0,4-0,5 berarti tingkat ketimpangan moderat; (iii) lebih tinggi dari 0,5 berarti tingkat ketimpangan tinggi. Lih. Susanti, dkk., *Indikator-Indikator Makroekonomi*, (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007).

daerah dan berbagai etika politik berkebangsaan yang bertumbuh pada nilai permusyawaratan perwakilan kekeluargaan gotong royong dalam MKRI;

- (2) Teguh menjaga Pancasila sebagai pemandu kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara;
- (3) Berketetapan untuk bersinergi dengan unit kerja presiden untuk pembinaan ideologi Pancasila yang di tetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 untuk sosialisasi dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam berbangsa dan bernegara;
- (4) Dalam tugas pengkajian sistem ketatanegaraan UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya MPR telah berhasil memformulasikan penataan sistem perekonomian nasional yang kita harapkan dapat mendukung suksesnya pemerataan pembangunan secara berkeadilan; dan
- (5) Dalam tugas penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UDD NRI 1945, MPR telah memfasilitasi sejumlah kegiatan kebangsaan guna memperluas penerapan etika kehidupan berbangsa dan bernegara di masyarakat.

i. DPR

- (1) Dalam hal fungsi legislasi, DPR telah menyelesaikan 14 RUU pada prioritas program legislasi nasional 2017 beberapa di antaranya berkaitan langsung terhadap dukungan kelancaran program pemerintah

tahun 2017 seperti peningkatan ekspor non migas barang dan jasa yang bernilai tambah tinggi, penyediaan perijinan, dan layanan dan fasilitas investasi.

- (2) Dalam hal fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, DPR telah membentuk 46 panitia kerja di berbagai ranah pembangunan serta menyelenggarakan uji kepatutan dan kelayakan atas usul pengangkatan sejumlah pejabat publik, yakni: (i) Dewan komisioner OJK; (ii) Anggota BPK; (iii) Anggota komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilu; (iv) Kepala Badan Intelijen Negara Republik Indonesia;
- (3) Melanjutkan diplomasi parlemen untuk memperkuat kerja sama Indonesia dengan negara-negara sahabat guna memperjuangkan kepentingan nasional dan pencarian solusi atas berbagai permasalahan internasional diplomasi itu dilakukan melalui grup kerja sama bilateral DPR dan parlemen negara lain, DPR saat ini membentuk 49 grup kerja sama bilateral dan berperan aktif dalam forum kerja sama internasional.

j. DPD

- (1) Terus memantapkan peran konstitusionalnya sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan daerah, serta telah menunjukkan kinerja dan kematangannya dalam melewati masa-masa sulit konsolidasi internalnya;
- (2) Hingga semester pertama di tahun 2017, DPD telah menghasilkan 10

pertimbangan terhadap RUU, dan 5 pertimbangan berkaitan dengan anggaran serta 13 hasil pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. Beberapa dalam pertimbangan itu seperti pertimbangan atas RUU tentang Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara dan RUU tentang Kewirausahaan Nasional Serta Pengawasan Atas Pelaksanaan Undang-Undang tentang Desa.

k. BPK

- (1) Terus berupaya meningkatkan kualitas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara di pusat/daerah;
- (2) Pada tahun 2016 untuk pertama kalinya dalam pembangunan nasional BPK merilis opini wajar tanpa pengecualian terhadap pengelolaan keuangan pemerintah, serta bersinergi dengan aparat pengawasan internal pemerintah, sehingga dapat diatasi kondisi pemeriksaan yang tumpang tindih yang terjadi beberapa tahun terakhir;
- (3) Telah menerapkan sistem informasi pemantauan tidak lanjut hasil pemeriksaan, sehingga BPK dapat memantai tidak lanjut hasil pemeriksaan di setiap kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian secara lebih akurat; dan
- (4) Telah terpilih menjadi auditor eksternal bagi Badan Energi Atom Internasional periode 2016/2020.

l. MA

- (1) Telah berhasil menerapkan

beberapa inovasi yaitu sistem *audio text recording* dan mekanisme penghitungan biaya perkara sendiri secara elektronik guna makin memudahkan layanan peradilan;

- (2) Terus memperluas layanan masyarakat di daerah terpencil melalui sidang keliling dan sidang di luar gedung pengadilan; dan
- (3) Melanjutkan akreditasi penjaminan mutu badan peradilan hingga Juni 2017, berhasil mengakreditasi 186 pengadilan.

m. MK

- (1) Terus mengukuhkan perannya sebagai penjaga konstitusi;
- (2) Pada pertengahan tahun 2017, dari 55 perkara seluruhnya telah diputuskan melalui MK;
- (3) Dalam melaksanakan perannya sebagai pengawal nilai-nilai demokrasi, MK berhasil mempertahankan kepercayaan komunitas internasional dari MK se-Asia.

n. KY

- (1) Telah menyelesaikan 8 kasus advokasi hakim serta melakukan pemantauan 89 persidangan atas laporan masyarakat;
- (2) telah memfasilitasi penyelenggaraan pelatihan kode etik dan pedoman perilaku bagi 277 hakim; dan
- (3) Dalam pemeliharaan martabat peradilan, KY telah merekomendasikan penjatuhan sanksi kepada 33 hakim mulai dari ringan hingga berat.

5. Indonesia masih dihadapkan dengan kemiskinan, kesenjangan dan ketidakpastian ekonomi global, juga masih dihadapkan dengan gerakan ekstrimisme, radikalisme dan terorisme. Tantangan yang paling penting dan menjadi prioritas pertama dari semua lembaga negara adalah mendapatkan kepercayaan tinggi dari rakyat, kepercayaan rakyat adalah jiwa sekaligus energi bagi lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing.

Seperti sidang-sidang tahunan sebelumnya, MPR memberikan tanggapan sekaligus menyampaikan aspirasi rakyat, yakni sebagai berikut:

1. Kinerja Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla dapat dirasakan oleh masyarakat. Di Aceh beberapa pilkada berjalan dengan adil dan damai, dan ekonominya tumbuh, masyarakatnya mulai sejahtera masyarakat dan pedagang kecil berkembang dengan baik. Di Medan ada keluhan mengenai penurunan omset apalagi garam. Di Sulawesi Selatan luar biasa majunya mungkin perekonomiannya lebih tinggi dari tempat lain, ekonominya semua berbasis dari ekonomi rakyat, kebun dan pertanian rakyat, semuanya milik rakyat. Kesenjangannya juga kecil karena berbasis ekonomi rakyat. Di Kalimantan sepanjang mata memandang kebun sawit dan tambang-tambang besar, di Kalimantan terdapat kesenjangan dan pertumbuhan ekonominya rendah. Di Bima tidak semaju Jakarta tetapi warung-warung berkembang dengan baik ekonomi rakyat berkembang di Bima karena walikota yang tidak mengizinkan *Market* besar untung beroperasi di Bima. Atas nama rakyat Indonesia kami mengucapkan terima kasih

dan memuji prestasi pencapaian pemerintah di bawah kepemimpinan Jokowi-JK;

2. Keluhan dari masyarakat adalah mengenai kesempatan kerja dan penurunan daya beli.

Dapat dilihat bahwa dalam perkembangan Sidang Tahunan MPR pasca reformasi, khususnya pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla, begitu banyak informasi mengenai kinerja lembaga-lembaga negara yang telah disampaikan serta ukuran perkembangan lembaga-lembaga negara. Bayangkan, betapa rakyat kehilangan jejak kinerja lembaga-lembaga negara selama absennya Sidang Tahunan MPR dalam 10 tahun pemerintahan Presiden SBY. Karena sejatinya, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, rakyat harus mengetahui keberlangsungan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia itu sendiri.

2.3.1.4.2. Permasalahan yang Muncul Ketika Sidang Tahunan MPR Tidak Dilaksanakan

Pada awalnya Sidang Tahunan MPR dimaksudkan untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Kala itu, Sidang Tahunan MPR disesuaikan dengan konstitusi pra reformasi, yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dan presiden sebagai mandataris MPR. Hal ini menjadikan Sidang Tahunan MPR sebagai sidang penting bagi MPR.

Namun, pasca reformasi, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Baik MPR maupun presiden merupakan mandataris dari rakyat. Oleh karenanya perlu adanya suatu forum terbuka agar rakyat dapat mengetahui kinerja dari lembaga-lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut adalah presiden dan wakil

presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK.

Penyampaian laporan kinerja dalam Sidang Tahunan MPR yang tidak wajib ini disampaikan oleh presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Selain itu, MPR sebagai penyelenggara Sidang Tahunan serta sebagai perwakilan utuh dari suara rakyat menyampaikan aspirasi yang telah diserap dari rakyat sebagai tanggapan terhadap laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang telah disampaikan secara keterwakilan oleh presiden Republik Indonesia.

Melihat pada informasi yang diperoleh dari diadakannya Sidang Tahunan MPR, maka meniadakan konvensi ketatanegaraan ini akan membawa beberapa permasalahan. *Pertama*, tidak terwujud transparansi lembaga-lembaga negara secara maksimal. Hal ini dikarenakan tidak adanya komunikasi dua arah antara lembaga-lembaga negara dengan rakyat secara langsung.

Berdasarkan pengalaman Sidang Tahunan MPR 2015 hingga 2017 pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, kinerja lembaga-lembaga negara terangkum dan dapat diperiksa secara silang dengan rakyat. Selain itu, melalui MPR, rakyat dapat memberikan aspirasinya, baik secara lisan maupun tertulis untuk dikaji dan disampaikan sebagai bahan masukan untuk lembaga-lembaga negara yang bekerja demi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Apabila dibandingkan dengan pemerintahan Presiden SBY yang menghapus Sidang Tahunan MPR, maka dapat diasumsikan rakyat kehilangan “jejak” lembaga-lembaga negara dan buta akan performa lembaga-lembaga negara tersebut selama 10 (sepuluh) tahun lamanya. Oleh karenanya, Sidang Tahunan MPR menjadi salah satu forum transparansi dan pemeriksaan silang antara lembaga-lembaga negara dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Kedua, rakyat tidak memperoleh edukasi politik. Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan pasca reformasi merupakan forum yang bertujuan untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga-lembaga negara, berbeda dengan Sidang Tahunan MPR pra reformasi yang bertujuan untuk mendengarkan pertanggungjawaban presiden dalam pelaksanaan haluan negara dan Ketetapan MPR. Tentu edukasi politik diperoleh dengan mekanisme Sidang Tahunan MPR pada era pasca reformasi. Hal ini dikarenakan dari setiap kinerja lembaga negara yang disampaikan oleh presiden, rakyat dapat memperoleh gambaran tugas-tugas lembaga negara sebagaimana mestinya. Hal ini menjadikan rakyat teredukasi, khususnya dalam bidang politik sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sehingga, tanpa Sidang Tahunan MPR, terhenti satu langkah Indonesia untuk memberikan pengetahuan umum bagi rakyat mengenai sistem ketatanegaraan negaranya sendiri.

Ketiga, tidak ada evaluasi rutin setiap tahun secara terbuka. Evaluasi kinerja lembaga negara sejatinya dapat dilakukan oleh lembaga secara individual atau pun dalam Forum Penghubung Antar Lembaga Negara. Namun forum-forum ataupun evaluasi yang dilakukan secara internal sulit diakses oleh masyarakat. Terlebih Indonesia adalah negara yang luas, sehingga tanpa adanya suatu forum yang resmi dipublikasikan secara umum, masyarakat dari kota-kota yang jauh dari ibukota akan sulit mengakses informasi mengenai kinerja lembaga negara secara terbuka, serta sulit untuk memastikan bahwa aspirasi mereka telah disampaikan kepada lembaga-lembaga negara yang dirasa kurang memuaskan.

Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah apakah tepat apabila penyelenggaraan sidang tahunan tersebut dilaksanakan oleh MPR? Pemikiran lain yang sering muncul adalah mengapa harus MPR, padahal kedudukan MPR adalah setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Namun perlu

ditegaskan bahwa Sidang Tahunan MPR bukan bersifat pertanggungjawaban, melainkan bersifat laporan. MPR berperan sebagai wakil rakyat yang utuh, sebab rakyat memilih anggota MPR sebagai perwakilan mereka melalui pemilihan legislatif. Oleh karena itulah, keinginan rakyat untuk mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara diwakilkan oleh MPR dalam penyelenggaraannya.

Selain itu, saat ini pelaksanaan sidang tahunan MPR dilaksanakan bersamaan dengan dua agenda lainnya yakni, sidang bersama DPR-DPD-MPR untuk mendengarkan pidato kenegaraan hari ulang tahun Republik Indonesia, serta pidato presiden mengenai RAPBN Tahun Anggaran berikutnya.⁴¹⁸ Hal ini tentu menyebabkan tidak efisiennya pembiayaan yang diperlukan untuk menyelenggarakan ketiga acara tersebut secara terpisah. Oleh karenanya, diperlukan penyatuan rangkaian acara tersebut ke dalam satu acara besar sidang tahunan MPR agar dapat mengefisiensikan penggunaan biaya serta menjadikan sidang tahunan MPR sebagai satu sidang besar yang tidak boleh dilewatkan.

2.3.1.4.3. Urgensi Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR

Sidang Tahunan MPR sejatinya merupakan suatu forum yang dapat menghubungkan masyarakat dengan perkembangan lembaga-lembaga negara terkini. Melalui Sidang Tahunan MPR, rakyat tidak buta dan setidak-tidaknya rakyat mengetahui apakah lembaga-lembaga negara yang bekerja untuk kedaulatan rakyat telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.

Tradisi Sidang Tahunan MPR kembali dilaksanakan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla sejak tahun 2015 silam. Sidang Tahunan MPR tidak hanya bersifat seremonial, melainkan merupakan suatu urgensi karena

418 Nabilla Tashandra, *Loc. Cit.*

beberapa alasan. *Pertama*, melalui Sidang Tahunan MPR ini, rakyat secara bebas dapat menyaksikan laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara yang berkewajiban menjalankan kedaulatan rakyat melalui tugas dan fungsinya masing-masing. Sehingga, hal ini dapat menjadi sarana transparansi lembaga-lembaga negara untuk dapat meningkatkan akuntabilitasnya di mata rakyat.

Kedua, rakyat juga dapat memperoleh edukasi politik. Sebab, melalui Sidang Tahunan MPR, rakyat memperoleh setiap informasi mengenai perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenang dari lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, rakyat bukan hanya mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara telah bekerja dengan maksimal, tetapi bahkan dapat memahami peran setiap lembaga negara yang berada dalam konstelasi ketatanegaraan Republik Indonesia.

Ketiga, Sidang Tahunan MPR dapat menciptakan harmonisasi lembaga-lembaga negara. Hal ini dikarenakan, Sidang Tahunan MPR, selain menjadi forum transparansi bagi rakyat, juga menjadi sarana bagi lembaga-lembaga negara untuk berkumpul dan membahas pula masalah-masalah yang terjadi di lapangan. Hal ini akan mengoptimalkan kinerja lembaga negara satu sama lain, sebab kesejahteraan rakyat hanya dapat tercipta apabila lembaga-lembaga negara dapat bekerja sama dan memaksimalkan kinerjanya masing-masing.

Keempat, Sidang Tahunan MPR dapat menjadi sarana evaluasi, baik bagi lembaga-lembaga negara maupun rakyat. Melalui laporan yang disampaikan oleh presiden pada saat Sidang Tahunan MPR, baik lembaga-lembaga negara maupun rakyat yang mendengarkan akan memahami kondisi negara saat ini dan dapat turut aktif dalam perkembangan negara dalam berbagai bidang.

Selain itu, praktik sidang tahunan MPR perlu disatukan dengan dua agenda lain yang juga

diselenggarakan pada hari yang sama, yakni sidang DPR-DPD-MPR dalam rangka mendengarkan pidato kenegaraan hari ulang tahun Republik Indonesia, serta pidato presiden terkait RAPBN Tahun Anggaran berikutnya. Hal ini dimaksudkan agar efisiensi biaya dapat tercapai serta penyelenggaraan sidang tahunan MPR dapat memberikan suatu rasa euforia dan syukur atas kemerdekaan Indonesia dan berjalannya negara hingga saat ini.

2.3.1.5. Peninjauan Kembali Materi Muatan dan Status Hukum Ketetapan MPR/S

Sebelum perubahan UUD 1945, ketetapan MPR/S merupakan produk hukum yang memiliki kedudukan tertinggi di bawah undang-undang dasar. Posisinya berada di atas undang-undang dan di bawah undang-undang dasar. Hal itu terjadi karena MPR sendiri dianggap sebagai lembaga tertinggi negara di bawah undang-undang dasar. MPR merupakan lembaga tempat presiden tunduk dan bertanggung jawab, sehingga kedudukannya lebih tinggi daripada presiden dan wakil presiden serta semua lembaga (tinggi) negara lainnya.⁴¹⁹

Dari segi isinya, ketetapan MPR/S itu pada pokoknya berisi haluan-haluan negara atau *state policies* yang tidak tercantum dalam undang-undang dasar. Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi, “MPR menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.”

Dalam praktik di masa Orde Baru, dikembangkan pula pengertian haluan negara dalam arti sempit yang dikaitkan dengan perencanaan pembangunan berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pengertian GBHN dalam arti program jangka panjang ini sebenarnya telah mulai dipraktikkan sejak zaman Orde Lama, yaitu ketika Sidang MPRS Tahun 1960 memutuskan Pidato Presiden Soekarno yang berjudul *Penemuan Kembali Revolusi Kita*⁴²⁰ yang kemudian dikenal sebagai Manifesto Politik

419 Lih. Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara Romawi III dan IV UUD 1945 sebelum perubahan.

420 Pidato ini disampaikan oleh Presiden Soekarno dalam rangka perayaan hari kemerdekaan Republik Indonesia ke-14, yaitu pada tanggal 17 Agustus 1959. Dalam sidang Dewan Pertimbangan Agung tanggal 23-25 September 1959, Manipol atau Manifesto Politik Bung Karno ini diusulkan menjadi Garis-garis besar Haluan Negara. Usul itu selanjutnya dibahas oleh MPRS dalam sidangnya yang pertama di Bandung pada tanggal 19 November 1960. Dalam rapat pleno ke-4, Sidang MPRS itu memutuskan Manipol menjadi Garis-garis Besar Haluan Negara dengan Ketetapan MPRS No.

yang disingkat Manipol diterima sebagai GBHN.⁴²¹ Karena itu, haluan negara atau *state policies (staatsbleid)* itu sendiri dapat dirumuskan dalam tiga pengertian, yaitu (i) haluan negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar, yaitu keseluruhan isi UUD 1945 itulah yang merupakan haluan negara dalam pengertian pertama; (ii) haluan negara yang tidak ditentukan dalam undang-undang dasar. Karena naskah UUD1945 sangat ringkas, maka dibutuhkan haluan negara yang lebih melengkapi yang ditetapkan oleh MPR/S di luar naskah undang-undang dasar. Karena itu, seluruh Ketetapan MPR/S adalah juga naskah haluan-haluan negara; (iii) haluan negara dalam arti sempit, yaitu GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Namun, setelah UUD 1945 diubah, MPR dianggap tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu produk peraturan (*regels*) di luar naskah Undang-Undang Dasar dan Perubahan UUD. Bahkan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membahas ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya sendiri dalam persidangan resmi MPR. Sekarang, memang tidak ada lagi produk hukum baru yang bernama Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Bentuk pengaturan yang menjadi kewenangan MPR hanya ada apabila dikaitkan dengan Perubahan UUD sebagaimana ditentukan menurut Pasal 37 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, timbul masalah yang dengan berbagai produk ketetapan MPR dan MPRS yang sudah ada dan sampai menjelang disahkannya Perubahan Keempat UUD NRI 1945, masih belaku sebagai produk hukum di atas undang-undang dan di bawah undang-undang dasar.⁴²² Untuk itu, atas perintah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2002 diadakan peninjauan kembali seluruh Ketetapan MPR dan MPRS sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 untuk dilaporkan dalam Sidang MPR Tahun 2003.⁴²³

I/MPR/1960.

421 Lih. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960.

422 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 231-234.

423 Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2002 ini menentukan, "MPR RI melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003."

2.3.2. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara

2.3.2.1. Studi Komparasi Sistem Parlemen Multikameral

Berbicara tentang lembaga negara berarti berbicara tentang penyelenggara kekuasaan suatu negara. Kelembagaan negara atau organ-organ negara adalah salah satu topik yang menjadi objek kajian dari Hukum Tata Negara. Organ-organ negara beserta fungsinya adalah hakikat dari Hukum Tata Negara itu sendiri.⁴²⁴ Tugas dan fungsi penyelenggara negara perlu direposisi dan direvitalisasi guna menghindari pemusatan kekuasaan. Tujuan dari upaya tersebut adalah untuk mendudukkan peran penyelenggara negara dalam posisi masing-masing sebagai regulator, pelaksana pemerintahan, penegakkan hukum dan keadilan, serta fungsi kontrol penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.⁴²⁵

Lembaga-lembaga negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam konteks negara Republik Indonesia, pemerintahan terdiri atas lembaga-lembaga negara yang diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang 1945 dan peraturan perundangan lainnya.⁴²⁶

Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuuzrorg*); (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.⁴²⁷ Baron de Montesquieu (1689-1785) mengidealkan ketika fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara.⁴²⁸

Untuk struktur organisasi lembaga perwakilan, sebagaimana dikatakan oleh John A. Jacobson bahwa struktur organisasi lembaga perwakilan umumnya terdiri dari lembaga perwakilan satu kamar (unikameral), dan lembaga perwakilan dua kamar (bikameral). Namun, ada negara yang menjalankan struktur

424 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 20.

425 Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*, (Golden Terayon Press, 2012), hlm. viii.

426 Beni Ahmad Saebani dan Javid Zia Rahman Haqiq, *Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia Bandung, 2016), hlm. 83.

427 Jimly Asshiddiqie, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 111-112.

428 Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. vii.

lembaga perwakilan tiga kamar (trikameral). Sistem struktur lembaga perwakilan manapun yang dipilih oleh sebuah negara tergantung pada latar belakang historis dan pengalaman sebuah negara itu sendiri. Bagir Manan juga menyatakan bahwasanya praktik unikameral maupun bikameral tidak berhubungan dengan landasan negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan maupun sistem pemerintahan tertentu tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses praktek ketatanegaraan.⁴²⁹

Studi komparasi antar negara dilakukan dengan harapan dapat menemukan sebuah sistem multi kamar parlemen yang terbaik dan dapat diadaptasikan serta dibaurkan dengan keadaan Indonesia. Dengan diadakannya studi komparasi ini diharapkan dapat mewujudkan sebuah MPR yang dapat menjadi wujud pencerminan rakyat dan mewujudkan cita-cita kedaulatan rakyat. Perbandingan dilakukan antar negara Indonesia, Afrika Selatan, Republik Rakyat Tiongkok, *Kingdom of France*, *French Consulate*, *Socialist Republic of Croatia*, serta model pemerintahan Simon Bolivar.

Faktor utama dari pemilihan negara-negara tersebut adalah murni karena pemilihan sistem kamar parlemen yang terdiri atas lebih dari dua kamar. Afrika Selatan sempat menjadi penganut sistem parlemen tiga kamar pada tahun 1983, begitu juga *Kingdom of France* dan *French Consulate*, sementara Republik Rakyat Tiongkok sampai sekarang mengimplementasikan sistem pentakameral. Faktor pendukung lainnya mengapa negara-negara tersebut dipilih untuk dijadikan studi komparasi adalah karena perbedaan dalam pembagian kamar parlemen.

2.3.2.1.1. Indonesia

Pada masa Orde Baru, Indonesia adalah penganut sistem unikameralisme yang bertitik berat di MPR sehingga terjadi ketidakseimbangan kekuatan politik dan kekuasaan. Sehingga, pengaturan mengenai MPR diubah dalam konstitusi dimana kewenangan MPR hanya dibatasi menjadi (1) mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil

429 Saldi Isra, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi* 1, No. 1 (Juli 2004): 116.

Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dari kewenangan tersebut, dapat terlihat secara jelas bahwasanya MPR memiliki kewenangan yang sama sekali tidak terkait dengan kewenangan DPR maupun DPRD. Oleh karena itulah, MPR adalah lembaga ketiga dalam sistem trikameralisme yang unik hanya ada di Indonesia pada masa ini.

Menurut Frank Goodnow, kekuasaan negara dibedakan kedalam dua fungsi yang berbeda yaitu pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan, sementara Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam teori yang sering disebut *trias politica*. Menurut kedua tokoh ini, fungsi legislatif tidak hanya terbatas pada fungsi pembuatan undang-undang secara sempit, namun merupakan seluruh kegiatan atas nama rakyat membuat kebijakan-kebijakan negara. Oleh karena itulah, Indonesia merupakan penganut trikameralisme yang terdiri atas MPR, DPR dan DPD sebagai kesatuan kelembagaan partai yang dibedakan menjadi tiga forum.⁴³⁰

Ketika RUU yang mengatur tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD dibahas bersama pada tahun 2003, terjadi perbedaan pendapat yang membuat situasi mencekang. Sebagian menentang bikameralisme karena hal itu seolah-olah menghilangkan kekuatan politik MPR yang sebenarnya merupakan pencerminan langsung dari dianutnya sila ke-empat Pancasila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kata “permusyawaratan” dinilai terjelma dalam pelembagaan MPR, sedangkan kata “perwakilan”

430 Jimly Asshidiqie, “Lembaga Perwakilan dan Permasyarakatan Rakyat Tingkat Pusat”, hlm.1-2, diakses dari laman www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc pada tanggal 19 Mei 2018.

dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Kekhawatiran akan dihapusnya MPR dari sistem ketatanegaraan juga muncul. Maka dari itu, sebagai jalan tengah dari perdebatan ini, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang disepakati adalah “MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dengan adanya kata “anggota”, maka MPR merupakan institusi yang terpisah dan berbeda dari DPR dan DPD. Maka dapat dikatakan bahwa asal mula dari pendapat bahwa Indonesia adalah negara penganut trikameral adalah sejak amandemen ke-empat UUD NRI 1945.⁴³¹

Hal selanjutnya yang harus diperhatikan adalah kewenangan legislatif MPR yang tertulis dalam Bagian ketujuh Pasal 102 Tata Tertib MPR tahun 2014 dimana MPR dapat mengeluarkan keputusan seperti Ketetapan MPR, Peraturan MPR yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat ke dalam dan ke luar MPR, serta keputusan MPR dengan kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR.

Pengaturan mengenai lembaga ketiga, yakni MPR tidak diatur dalam undang-undang tersendiri, melainkan diatur dalam undang-undang yang tergabung dengan pengaturan DPR, DPD dan DPRD yang biasa disebut dengan UU MD3. UU MD3 adalah sebuah undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah, alasan pembentukan UU MD3 sebagaimana dikemukakan oleh Ketua DPR RI Bambang Soesatyo, adalah untuk memudahkan kerja DPR sebagai pertanggungjawaban terhadap masyarakat. UU MD3 dibentuk agar ada aturan main yang jelas mengenai bagaimana DPR menjalankan tugas dan fungsinya dengan benar.⁴³² Asal mula mengapa pengaturan mengenai lembaga

431 *Ibid.*, hlm. 7.

432 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Ketua DPR RI Jelaskan latar belakang lahirnya Undang-Undang MD3”, diakses dari laman <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/19828/t/Ketua+DPR+RI+Jelaskan+Latar+belakang+La+hirnya+Undang-Undang+MD3> pada tanggal 21 Mei 2018.

negara digabung dan tidak dipisah adalah karena dahulu, ketiga lembaga tersebut tergabung dalam suatu paket yang dinamakan paket politik.

2.3.2.1.2. Afrika Selatan

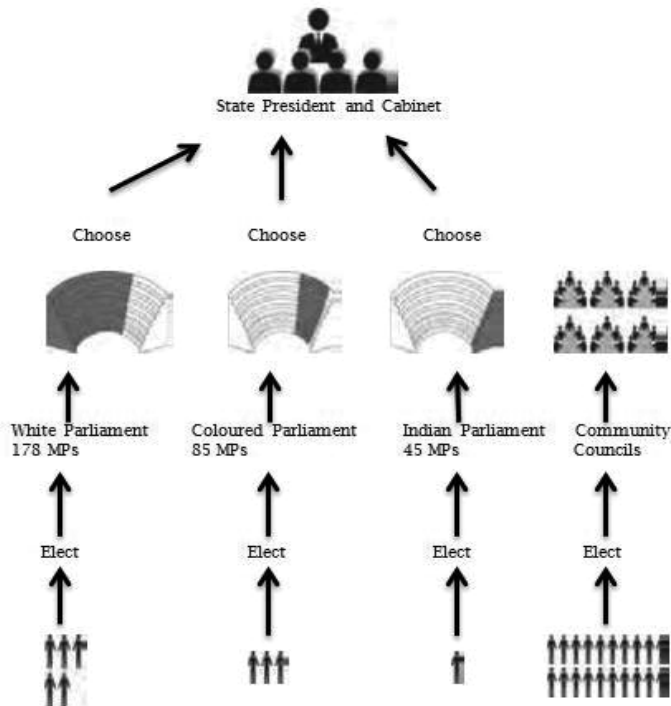
Afrika Selatan merupakan sebuah negara dengan sistem pemerintahan bikameral yang terdiri atas *National Assembly* yang dipilih secara langsung melalui pemilu dan *Council of Provinces* yang dipilih oleh daerah untuk mewakili kepentingan daerah. Namun, kita perlu meninjau masa lalu Afrika Selatan yang pernah mengalami sistem pemerintahan parlemen trikameral pada sepuluh tahun terakhir masa *apartheid*.⁴³³ Parlemen trikameral ini dibentuk dengan harapan adanya representasi orang-orang suku India dan juga orang-orang berkulit hitam. Trikameralisme di Afrika Selatan terbentuk setelah munculnya konstitusi Afrika Selatan yang diperbaharui pada tahun 1983.

Parlemen trikameral Afrika Selatan terbagi dalam tiga kamar berbeda yang dibentuk berdasarkan ras. *House of Assembly* yang terdiri atas 178 anggota terbentuk untuk orang-orang *Caucasian*,⁴³⁴ *House of Representatives* terdiri atas 85 anggota terbentuk atas orang-orang berkulit hitam, dan yang terakhir *House of Delegates* sebanyak 45 kursi yang terdiri atas orang-orang keturunan India.⁴³⁵

433 Sebuah sistem pembagian diskriminatif secara ras yang diberlakukan untuk kelompok non-Eropa di Afrika Selatan. (terkhusus untuk kelompok berkulit selain putih) Lih. Kamus Merriam-Webster.

434 Orang-orang keturunan ras Eropa berkulit putih. Lih. Kamus Merriam Webster.

435 SA History. "The Tricameral Parliament", diakses dari laman <https://www.sahistory.org.za/article/tricameral-parliament> pada tanggal 16 Mei 2018.



Gambar 2.3.2.1.2. Pembagian Trikameral Afrika Selatan Masa Apartheid

Sumber: https://www.researchgate.net/figure/How-Bothas-new-tricameral-parliament-was-supposed-to-work_fig1_311088253

Setelah terbentuknya sistem parlemen trikameral ini, baik keturunan India maupun keturunan kulit hitam menolak sistem ini. Alasan mengapa sistem trikameralisme berdasarkan ras ini ditolak adalah karena sistem ini sama dengan sistem lembaga representatif sebelumnya seperti *Native Representative Council (N.R.C)*, *Coloured Representative Council (C.R.C)*, *South African Indian Council (S.A.I.C)* yang memiliki tujuan untuk menggerakkan roda penindasan berdasarkan rasisme serta mendukung kedaulatan orang-orang *Caucasian* di atas orang-orang kulit hitam dan keturunan India.

Penolakan terhadap sistem ini terbukti dengan rendahnya angka partisipasi dalam pemilihan langsung anggota parlemen. Salah satu faktor utama

mengapa partisipasi rakyat dalam pemilihan sangat rendah adalah karena adanya intimidasi dari gerakan yang tidak mendukung sistem trikameralisme, selain itu faktor pendukung lainnya adalah ketidakpedulian dan juga kurangnya pengalaman keikutsertaan pemilihan rakyat berkulit hitam dan keturunan India, sifat mereka cenderung apatis dan cenderung tidak mau ikut campur dalam urusan ketatanegaraan.⁴³⁶

Ketika sistem trikameral yang dibagi berdasarkan ras ini dijalankan, anggota di dalam parlemen yang pada awalnya berjanji akan melawan penindasan dari dalam pemerintah, gagal menepati janji-janji mereka. Anggota parlemen tersebut bekerja secara tidak efektif dan tidak membawa dampak bernilai sama sekali. Bahkan, kenyataan yang terjadi adalah keterpurukan rakyat yang tertindas. Pendidikan semakin memburuk, tingginya biaya kesehatan, naiknya angka pengangguran, peningkatan biaya hidup dan maraknya KKN.⁴³⁷

2.3.2.1.3. Republik Rakyat Cina

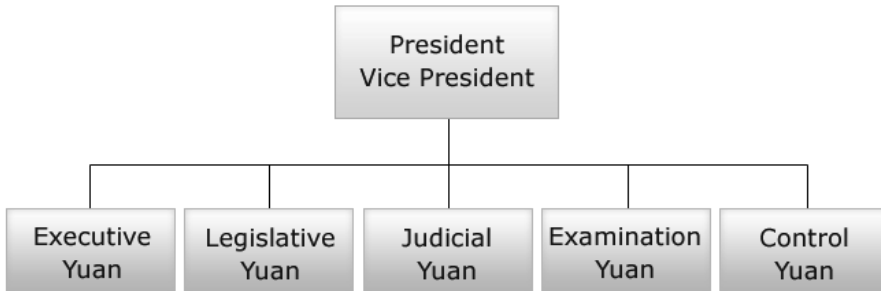
Cina bukanlah negara penganut trikameralisme. Cina adalah negara penganut sistem pentakameral yaitu parlemen yang terdiri atas lima kamar yang disebut Yuan. Dr. Sun Yat Sen sebagai *founding father* dari Republik Rakyat Tiongkok, membentuk lima kekuatan yang berbeda-beda, selain mengambil sistem *checks and balances* dari dunia barat, Sun Yat Sen menambahkan dua kamar yang murni dari Cina. Hal ini baru bisa di-implementasikan pada tahun 1928 ketika negara Cina kembali tergabung.⁴³⁸ Kamar-kamar ini dibagi-bagi menurut fungsinya, yakni: eksekutif, legislatif, pengadilan, *control yuan*, *examination yuan*.

436 Gerh Behrens, "The Other Two Houses", diakses dari laman https://open.uct.ac.za/bitstream/handle/11427/15830/thesis_hum_1989_behrens_gerd.pdf?sequence=1 pada tanggal 15 Mei 2018.

437 African People's Democratic Union of Southern Africa, "Tricameral Parliament", diakses dari laman <http://www.sahistory.org.za/sites/default/files/DC/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5.pdf> pada tanggal 15 Mei 2018.

438 The Control Yuan Republic of China, "Historical Background", diakses dari laman <https://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=6036&CtNode=989&mp=21> pada tanggal 16 Mei 2018.

Organization of the Central Government



Gambar 2.3.2.1.3. *Organization of the Central Government*

Sumber: <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=9292&ctNode=610>

Examination Yuan memiliki kewenangan untuk memilih calon pejabat dan pegawai negara sesuai dengan sistem pemilihan pegawai negara zaman kerajaan. *Examination Yuan* berdiri di atas tiga prinsip rakyat: nasionalisme, demokrasi dan kesejahteraan rakyat.⁴³⁹ Sementara itu, *Control Yuan* berwenang untuk mengawasi cabang kekuasaan lain yang dapat menginvestigasi secara langsung. Kewenangan *control Yuan* meliputi: *receipt of people's complaints* (penerimaan pengaduan masyarakat), *investigation* (meninjau setiap perintah serta dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif), *Corrective measures*, *Impeachment*, perlindungan HAM.⁴⁴⁰ Anggota dari *control yuan* terdiri atas anggota yang diambil melalui pemilihan langsung oleh majelis perwakilan provinsi dan perwakilan kota, majelis perwakilan Mongolia dan Tibet, serta majelis perwakilan warga negara Cina yang tinggal di luar negeri.⁴⁴¹ Masa jabatan *Control*

439 Examination Yuan of ROC, "Organizations and Functions", diakses dari laman <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=26373&ctNode=603&mp=5> pada tanggal 17 Mei 2018.

440 The Control Yuan Republic of China, "Functions and Powers", diakses dari laman <https://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3162&ctNode=1755&mp=21> pada tanggal 17 Mei 2018.

441 Herbert H.P. Ma, "Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State", *Washington University Law Review Volume 1963, Issue 4*, hlm. 405.

Yuan adalah enam tahun dan boleh diberlakukan pemilihan kembali sebagaimana tertulis dalam konstitusi ROC Article 93. Namun, mereka tidak boleh merangkap jabatan publik maupun pekerjaan profesional. Hal ini diberlakukan agar anggota tidak mengedepankan kepentingan pribadi di atas kepentingan negara.⁴⁴²

Examination Yuan sudah ada sejak Dinasti Tang dimana kaum intelektual harus melalui ujian seleksi agar dapat menjadi pejabat pemerintah. Sejak saat itu, memilih warga-warga yang kompeten untuk menjadi pejabat negara melalui seleksi ujian yang terbuka dan adil sudah menjadi ciri khas dari sistem politik negara Cina.⁴⁴³ *Examination Yuan* adalah lembaga pemeriksaan tertinggi di negara menurut Article 83 *Republic of China Constitution* yang berbunyi:

“The Examination Yuan shall be the highest examination organ of the State. It shall be competent to decide on matters relating to examination, employment, registration, service rating, salary scales, promotion and transfer, security of tenure, commendation, financial assistance to the family in case of death, retirement, and old age pension. (Examination Yuan adalah organ pemeriksaan tertinggi negara yang kompeten untuk memutuskan hal-hal berkaitan dengan pemeriksaan, pekerjaan, pendaftaran, peringkat layanan, skala gaji, kenaikan jabatan kerja, bantuan keuangan untuk keluarga dalam kasus kematian, pensiun, dan pensiun akibat usia.)”

442 *Ibid.*, hlm. 406.

443 Examination Yuan of ROC “Brief History”, diakses dari laman <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=1728&ctNode=606&mp=5> pada tanggal 21 Mei 2018.

2.3.2.1.4. Kingdom of France

Kingdom of France merupakan salah satu contoh trikameralisme awal yang ada pada abad ke-18 yang dinamakan *Estates General* yang merupakan majelis legislatif serta konsultatif. Tidak seperti parlemen Inggris yang membutuhkan persetujuan kerajaan untuk mengeluarkan sebuah peraturan, *Estates General* berfungsi sebagai sebuah badan yang bersifat “*advisory*” kepada raja dan dibentuk (dikumpulkan) oleh raja, parlemen itu tidak memiliki kewenangan sejati yang menjadi hak dan kewajibannya. Trikameralisme yang ada pada *Kingdom of France* merupakan sebuah sistem parlemen yang pembagiannya melalui sistem kelas strata sosial.⁴⁴⁴ Ketiga parlemen tersebut dapat dibagi menjadi *the clergy*, *the nobility*, dan *the third estate*. Kesalahan besar yang terjadi pada masa pemerintahan ini terletak pada “*privileges*” yang dimiliki oleh *clergy* dan *noblemen*, dimana mereka memegang karakteristik unggul masyarakat Perancis abad ke-18, yakni hak milik tanah.⁴⁴⁵ Namun, *clergy* dan *noblemen* dapat menghindari sebagian besar pajak yang pada akhirnya akan dibebankan ke masyarakat biasa. Oleh karena itulah pada tahun 1789, rakyat menuntut munculnya kamar parlemen baru yang dapat mewakili dan menjadi partisipasi atas segala kelas sosial dalam semua tugas dan fungsinya.⁴⁴⁶

Clergy adalah golongan sebesar 0.5% (nol koma lima persen) yang terdiri atas para pendeta dan rohaniawan yang menguasai 15% (lima belas persen) tanah Perancis. Fungsi dari *clergy* dalam pemerintahan adalah menyimpan catatan statistik yang penting dan vital, tugas utama dari *clergy* adalah menjalankan fungsi pelayanan publik. *Nobility* adalah golongan bangsawan yang menikmati hak-hak istimewa karena gelar bangsawan yang didapatkan

444 Editors of Encyclopaedia Britannica, “French History”, “Estates-General”, diakses dari laman <https://www.britannica.com/topic/Estates-General> pada tanggal 28 Mei 2018.

445 Henri See, *Economic and Social Conditions in France During the Eighteenth century*, (Rennes: Batoche Books, 2004), hlm. 5.

446 *Ibid.*, hlm. 6.

baik secara keturunan, maupun karena penghargaan yang diberikan pemerintah. Golongan terakhir yaitu *third estate*, adalah warga biasa yang merupakan mayoritas penduduk Perancis zaman kerajaan. *Third estate* tidak hanya terdiri atas kaum tani, namun juga terdiri atas high *bourgeoisie* (pengacara, pekerja kantor), serta pedagang.⁴⁴⁷

Permasalahan utama yang muncul dari sistem trikameralisme *Kingdom of France* adalah tidak adanya kekuatan formal bagi ketiga kamar parlemen tersebut untuk menjalankan fungsi legislsinya, sehingga yang tetap saja kewenangan legislatif berada di tangan raja.⁴⁴⁸

2.3.2.1.5. French Consulate

French Consulate, memiliki sistem parlemen trikameralisme yang terdiri atas tiga bagian, yakni: *Senat Conservateur*, *Corps Legislatif* dan *Tribunat*. *Senat Conservateur* merupakan kamar parlemen tertinggi yang berfungsi sebagai “*the guardian of the constitution*” serta berfungsi sebagai pembentuk undang-undang khusus yang dikenal dengan sebutan *Senatus-consultes*. *Corps Legislatif* berfungsi sebagai *upper house* dalam sistem parlemen ini. *Corps Legislatif* merupakan badan yang tidak memiliki kewenangan kuat karena hanya dapat mengajukan usul mengenai sebuah undang-undang tanpa membahasnya melalui sebuah forum diskusi. Lalu, *Tribunat* memiliki fungsi untuk membahas undang-undang, serta melakukan *voting* apakah hasil dari diskusi tersebut akan dilanjutkan kepada *Corps Legislatif*. Dalam sistem trikameralisme era *French Consulate*, kita sudah secara jelas dapat melihat adanya sebuah ketimpangan dalam ketiga lembaga tersebut. *Senat Conservateur* memegang alih semua kendali pemerintahan dan dua lembaga lainnya

447 Henry See, *Ibid.*, hlm. 8.

448 “Tricameralism, Kingdom of France”, diakses dari laman <https://www.revolvy.com/main/index.php?s=Tricameralism> pada tanggal 29 Mei 2018.

memiliki keberadaan yang tidak dapat dirasakan dalam sistem pemerintahan. Lembaga ketiga dalam sistem parlemen trikameralisme *French Consulate* tidak dapat mengeluarkan produk hukum yang sifatnya ketetapan karena fungsi utama *Tribunat* hanya sekedar merekomendasikan Undang-Undang kepada dan mereka tidak memegang kekuatan politik nyata sebagai majelis sehingga peran anggota bersifat semu.

2.3.2.1.6. Simon Bolivar

Simon Bolivar meminjam ide-ide kerajaan Romawi Kuno serta pemikiran politis Anglo-Perancis untuk menciptakan sebuah pemikiran original. Simon Bolivar menolak pemerintahan dengan sistem monarki dan kerajaan karena menurutnya, kedua sistem pemerintahan tersebut tidak sesuai dengan Amerika Latin dan tidak konsisten dengan prinsip kesetaraan dan kebebasan, ia juga berpendapat bahwa dalam pemerintahan sistem bikameral, kedua kamar parlemen seringkali terlibat dalam konflik-konflik.⁴⁴⁹ Sehingga, ia mengajukan sebuah sistem parlemen trikameral yang terdiri atas *Chamber of Tribunes, Senate dan Censors*.⁴⁵⁰

Chamber of Tribunes memegang kekuatan terkait keuangan pemerintahan, hubungan luar negeri serta peperangan. Pemilihan *Chamber of Tribunes* dilakukan melalui pemilihan umum secara langsung. Sementara itu, *Senate* adalah badan yang memiliki kewenangan untuk membuat hukum, mengawasi lembaga pengadilan, serta memilih pejabat daerah. *Senate* memiliki beberapa kesamaan dengan *House of Lords* di Inggris, keanggotaan *Senate* dilakukan secara turun-temurun untuk memastikan kenetralan. Yang terakhir adalah *Censors*. *Censors* merupakan lembaga yang berfungsi sebagai pengawas dalam

449 Biblioteca Virtual De Simon Bolivar, "The Bolivarian Republic", diakses dari laman <https://www.webcitation.org/query?url=http://www.geocities.com/Athens/Acropolis/7609/repbol.html> pada tanggal 29 Mei 2018.

450 Embavenez, "Simon Bolivar", diakses dari laman <http://www.embavenez-us.org/kids.venezuela/simon.bolivar.htm> pada tanggal 16 Mei 2018.

sistem *checks and balances*. *Censors* memiliki kewenangan untuk mengawasi lembaga eksekutif agar performa dari lembaga eksekutif tetap efektif dan efisien.

Walaupun Simon Bolivar memiliki pengaruh yang kuat di Amerika Latin, tidak ada negara yang dapat dengan berhasil mengimplementasikan sistem trikameralisme model Simon Bolivar. Sistem trikameralisme ini sudah pernah dicoba untuk diterapkan di Bolivia karena menciptakan sebuah sistem politik yang tidak stabil.⁴⁵¹

2.3.2.2. Studi Komparasi Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar

Penafsiran konstitusi atau *Constitutional Interpretation* adalah penafsiran terhadap ketentuan yang terdapat dalam konstitusi negara.⁴⁵² Penafsiran adalah salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan secara jelas mengenai konstitusi agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sesuai dengan kejadian-kejadian tertentu.⁴⁵³ Dalam praktiknya, penafsiran konstitusi tidak dapat dibatasi hanya dengan melakukan penafsiran terhadap norma hukum tertulis, namun dapat juga melalui norma-norma konstitusi yang tidak tertulis serta melalui keadaan kemasyarakatan.⁴⁵⁴

Komparasi lembaga-lembaga penafsir konstitusi dilakukan antara negara Indonesia, Kamboja, Perancis, dan Cina. Komparasi dilakukan dengan Kamboja dan Cina dikarenakan kesamaan dalam keadaan kemasyarakatan yang padat penduduk sehingga penafsiran sebuah pasal dalam konstitusi akan berpengaruh bagi banyak orang dari segala golongan masyarakat. Sementara itu, komparasi dilakukan dengan negara Perancis sebagai pembanding dengan negara yang memiliki lembaga penafsir yang sudah berusia dan berpengalaman.

451 Mises Institute, "Simon Bolivar, Liberator or Tyrannical Demagogue?", diakses dari laman <https://mises.org/wire/sim%C3%B3n-bol%C3%ADvar-liberator-or-tyrannicaldemagogue> pada tanggal 16 Mei 2018.

452 Albert H Y Chen, *The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, (Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000), hlm. 1.

453 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 13.

454 B. Arief Sidharta (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2008), hlm. 11.

2.3.2.2.1. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara dengan pembagian cabang kekuasaan yang tegas dalam konstitusinya. Namun dalam *judicial review* yang dilakukan di Amerika Serikat, tidak seluruhnya dilakukan oleh Hakim *Supreme Court*. Tidak jarang pengadilan meminta penafsiran dari cabang kekuasaan lain dan kegiatan ini seringkali dikenal dengan istilah *deference*.

Deference adalah suatu pendekatan terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh pengadilan sebagai bentuk rekonsiliasi antara *the rule of law* dengan supremasi parlementer.⁴⁵⁵ Pada umumnya, *deference* memiliki dua arti alternatif. *Pertama*, *deference* dapat berarti suatu penghormatan terhadap penilaian atau pendapat lembaga lain. *Kedua*, *deference* dapat berarti suatu bentuk pengakuan terhadap otoritas lembaga lain.⁴⁵⁶

Bentuk kedua *deference* ini telah memiliki tempat dalam peradilan administratif di Amerika Serikat. Masing-masing dari kedua bentuk *deference* ini memiliki nama yang diperoleh dari kasus yang diputus oleh *Supreme Court* yang paling memiliki kaitan dengan masing-masing bentuk *deference*. Bentuk pertama terdapat dalam kasus *Skidmore v Swift & Co* tahun 1944 sehingga dikenal dengan sebutan *Skidmore deference*. Sedangkan bentuk kedua terdapat dalam kasus *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* tahun 1984 sehingga dikenal dengan sebutan *Chevron deference*.⁴⁵⁷

Skidmore deference merupakan bentuk *deference* pertama, menyangkut tindakan pengadilan terhadap keputusan, interpretasi, dan pendapat

455 Alan Freckelton, "The Concept of 'Deference' in Judicial Review of Administrative Decisions in Australia Part 1", *AIAL Forum* 73, (2013): 52.

456 Stephen Gageler, "Deference", Paper presented to the New South Wales Bar Association as the Inaugural Spigelman Public Law Oration, 17 November 2014, hlm. 152.

457 *Ibid.*, hlm. 153.

pejabat administratif terkait fakta dan hukum, bukan untuk mengontrol pengadilan dalam memutuskan, melainkan untuk menyediakan suatu lembaga yang ahli di bidangnya dan penilaian yang tepat sebagai pedoman bagi pengadilan.⁴⁵⁸ Hal ini dapat kita lihat dalam putusan kasus *Skidmore v Swift & Co* pada tahun 1944 silam bahwa:

*“the thoroughness evident in its consideration, the validity of its reasoning, its consistency with earlier and later pronouncements, and all those factors which give it power to persuade, if lacking power to control (ketelitian dari bukti yang ada dalam pertimbangannya, keabsahan dari penalarannya, konsistensi antara argument sebelum dan setelahnya, faktor-faktor ini akan memiliki kekuatan untuk meyakinkan jika tidak memiliki kekuatan untuk mengontrol).”*⁴⁵⁹

Bentuk *deference* ini berawal dari kasus *Skidmore* dan 6 (enam) orang penggugat lainnya yang bekerja di perusahaan pemadam kebakaran *Swift & Co*. Di sana mereka bekerja 5 (lima) hari dalam seminggu. Mereka bekerja pukul 7.00 pagi hingga 3.30 sore dengan waktu istirahat 30 (tiga puluh) menit sehari dan dibayar per minggu.⁴⁶⁰

Kemudian, di bawah perjanjian lisan, 7 (tujuh) pekerja ini setuju untuk menginap di aula kantor atau bersedia untuk hadir bila dipanggil walau berada dalam jarak jauh dalam waktu tiga setengah sampai empat malam seminggu. Perjanjian ini hanya berlaku untuk bunyi alarm, baik yang disebabkan karena api ataupun yang disebabkan lepasnya alat pemadam api. Pembayaran dilakukan untuk setiap

458 *Ibid.*

459 *Skidmore v Swift & Co* 323 US 134 (1944).

460 *Skidmore v Swift & Co* 323 US 135 (1944).

alarm yang didengar dan direspon. Untuk alarm pertama akan diberikan bayaran sebesar 50 (lima puluh) sen, dan untuk respon terhadap alarm kedua dan selanjutnya akan dibayar 60 (enam puluh) sen per respon terhadap alarm.⁴⁶¹

Perusahaan menyediakan lorong yang dipasang penghangat ruangan dan pendingin ruangan. Perusahaan juga menyediakan tempat tidur, meja bilyar, meja domino, dan sebuah radio. Para pekerja tersebut akan tidur atau bermain sesuka hati mereka, kecuali pada saat mereka diminta untuk siap siaga untuk merespon bunyi alarm.

Namun kemudian, hakim menyatakan bahwa waktu yang dihabiskan oleh penggugat tidak termasuk jam kerja yang tergolong waktu lembur sebagaimana diatur dalam *Fair Labor Standards Act* yang diinterpretasikan oleh administrator dan pengadilan, karena tentu waktu yang digunakan untuk bersenang-senang dengan fasilitas yang telah disediakan sama sekali bukanlah jam kerja. Waktu menunggu berbeda dengan waktu bekerja.⁴⁶²

“We consider that the rulings, interpretations, and opinions of the Administrator under this Act, while not controlling upon the courts by reason of their authority, do constitute a body of experience and informed judgment to which courts and litigants may properly resort for guidance. The weight of such a judgment in a particular case will depend upon the thoroughness evident in its consideration, the validity of its reasoning, its consistency with earlier and later pronouncement, and all those factors which give it power to persuade... (kami mempertimbangkan bahwa

461 *Skidmore v Swift & Co* 323 US 136 (1944).

462 *Skidmore v Swift & Co* 323 US 136 (1944).

keputusan, interpretasi, dan pendapat dari administrator di bawah undang-undang ini (*Fair Labor Standards Act*), tanpa mengontrol pengadilan atas otoritasnya, untuk memberikan suatu pengalaman dan penilaian kepada pengadilan dan para pihak dalam perkara akan suatu pedoman. Bobot dari penilaian dalam kasus tertentu bergantung pada bukti yang menjadi pertimbangan, keabsahan dari penalaran, dan konsistensi dengan argumentasi sebelum ataupun sesudah, dan faktor-faktor tersebut memberikan kekuatan untuk mempersuasi...”

Sehingga dapat disimpulkan bahwa *Skidmore deference* adalah jenis *deference* yang memperbolehkan adanya interpretasi dari lembaga-lembaga pelaksana suatu undang-undang tertentu di bawah undang-undang tertentu dalam menyelesaikan suatu perkara. Sebagai contoh, dalam kasus *Skidmore* ini, lembaga yang berada di bawah *Fair Labor Standards Act* menginterpretasikan bahwa menghabiskan waktu untuk bersenang-senang tidak termasuk waktu bekerja, sehingga hal ini menjadi pertimbangan hakim untuk memutus perkara tersebut.

Chevron deference merupakan bentuk *deference* kedua yang menyangkut tindakan pengadilan dalam menafsirkan suatu bahasa yang ambigu oleh lembaga yang diberikan kewenangan dalam suatu undang-undang terkait undang-undang tersebut.⁴⁶³ Hal ini dijelaskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat sebagai berikut:

“Chevron is rooted in a background presumption of congressional intent: namely, “that Congress, when it left

463 Stephen Gageler, *Op. Cit.*, hlm. 153.

ambiguity in a statute” administered by an agency, “understood that the ambiguity would be resolved, first and foremost by the agency, and desired the agency (rather than the courts) to possess whatever degree of discretion the ambiguity allows.” Chevron thus provides a stable background rule against which Congress can legislate. Statutory ambiguities will be resolved, within the bounds of reasonable interpretation, not by the courts but by the administering agency (Chevron berakar pada praduga niat kongres, dimana ketika kongres meninggalkan ambiguitas dalam suatu undang-undang, yang dilaksanakan oleh suatu lembaga, akan diselesaikan, pertama dan terutama, oleh lembaga yang bersangkutan, dan meminta lembaga tersebut (daripada pengadilan) untuk memilih tindakan diskresi yang diperbolehkan dari ambiguitas tersebut).”⁴⁶⁴

Kasus *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* tahun 1984 berawal dari *The Clean Air Act Amendments of 1977* yang menetapkan persyaratan tertentu untuk negara-negara yang belum mencapai standar kualitas udara nasional yang ditetapkan oleh Lembaga Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection Agency/ EPA*) sesuai dengan peraturan sebelumnya, termasuk ketentuan mengenai negara-negara yang memperbolehkan program-program terkait penggunaan sumber daya tidak bergerak (*stationary source*) yang menghasilkan polusi udara.⁴⁶⁵

464 *City of Arlington v Federal Communications Commission* 569 US (2013).

465 *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* 467 US 837 (1984).

Umumnya, program tersebut tidak akan diizinkan kecuali telah sesuai dengan ketentuan tertentu yang ketat. Dalam peraturan yang dibuat oleh EPA pada tahun 1981, diimplementasikan suatu persyaratan yang memperbolehkan negara untuk mengadopsi definisi sumber daya tidak bergerak (*stationary source*) yang umumnya digunakan oleh pabrik, dimana pabrik yang memiliki perangkat atau mesin yang menghasilkan polusi dapat dipasang atau dimodifikasi peralatannya tanpa memenuhi persyaratan yang dibutuhkan jika perubahan tersebut tidak mengakibatkan peningkatan total emisi polusi pabrik, sehingga memungkinkan negara untuk memperlakukan seluruh mesin yang menghasilkan polusi dalam satu kelompok industri seolah-olah berada dalam satu “gelembung”.⁴⁶⁶ Sehingga dalam satu gelembung tidak diperbolehkan adanya emisi tambahan dari mesin-mesin pabrik yang dipasang atau dimodifikasi.

Natural Resources Defense Council mengajukan petisi terhadap Pengadilan Banding untuk menguji bahwa pengesampingan konsep gelembung

Yang menjadi isu dalam kasus ini adalah, apakah keputusan EPA untuk memungkinkan negara memperlakukan seluruh mesin yang menghasilkan polusi dalam satu kelompok industri seolah-olah berada dalam satu “gelembung” didasarkan pada konstruksi yang berasal sesuai dengan definisi hukum sumber daya tidak bergerak (*stationary source*).⁴⁶⁷

Sebelum adanya amandemen *Clean Air Act* tahun 1977, EPA sudah menggunakan definisi yang digunakan oleh pabrik terhadap kata sumber daya (*source*). Tetapi pada tahun 1980, EPA secara keseluruhan mengadopsi alasan dasar Pengadilan Banding, dengan mengabaikan penggunaan

466 *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* 467 US 837 (1984).

467 “Chevron USA v Natural Resources Defense Council”, Casebriefs LLC, diakses dari laman <http://www.casebriefs.com/blog/law/administrative-law/administrative-law-keyed-to-lawson/scope-of-review-of-agency-action/chevron-usa-v-natural-resources-defense-council-inc/> pada tanggal 21 Mei 2018.

konsep gelembung dalam program negara untuk meningkatkan kualitas udara. Tetapi pada tahun 1981, terjadi pergantian anggota EPA, yang kemudian mengumumkan bahwa peraturan, dengan mengevaluasi kembali berbagai argument terkait definisi “sumber daya” (*source*) yang seharusnya dan menyimpulkan bahwa yang tepat untuk digunakan adalah definisi pabrik.⁴⁶⁸

Senada dengan hal di atas, sejarah pembentukan undang-undang dengan konsistem memberikan diskresi yang luas kepada EPA dalam implementasi *The Clean Air Act Amendments of 1977*. Definisi pabrik sepenuhnya konsisten dengan kebijakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan EPA sudah mengemukakan alasan yang kuat terkait kesimpulannya bahwa peraturan memiliki tujuan untuk lingkungan pula. Fakta bahwa EPA dari waktu ke waktu selalu memiliki interpretasi yang berbeda terhadap kata “sumber daya” (*source*), tidak dapat disimpulkan bahwa tidak ada *deference* yang harus dilakukan terhadap interpretasi EPA terhadap undang-undang yang bersangkutan. Suatu lembaga, untuk membuat suatu peraturan, harus mempertimbangkan berbagai interpretasi dan kebijaksanaan dalam kebijakannya berdasarkan dasar yang berkelanjutan. Sehingga interpretasi EPA terkait undang-undang ini merupakan interpretasi yang beralasan dan disebut dengan *deference*.⁴⁶⁹

Secara umum, *Skidmore deference* lebih merujuk pada tindakan pengadilan untuk mempertimbangkan pandangan lembaga administratif terkait kebutuhan akan interpretasi suatu undang-undang, sedangkan *Chevron deference* lebih merujuk pada wilayah kewenangan suatu lembaga yang diberikan oleh suatu undang-undang kepada suatu lembaga administratif.⁴⁷⁰

468 *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* 467 US 853-859 (1984).

469 *Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc* 467 US 859-866 (1984).

470 Stephen Gageler, *Op. Cit.*, hlm. 153-154.

Konsep yang hampir serupa dengan konsep ini dimungkinkan untuk diterapkan di Indonesia demi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang lebih baik dan tidak menyeleweng. Kami melihat bahwa saat ini, penafsiran yang dilakukan oleh lembaga lain dibutuhkan ketika lembaga kekuasaan kehakiman melakukan *judicial review* yang berkaitan secara langsung terhadap kekuasaan kehakiman atau berkaitan secara langsung atau tidak langsung terhadap lembaga yang menguji perkara *judicial review* yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan agar lembaga kekuasaan kehakiman tidak menyimpang dari tujuan awalnya untuk menegakan keadilan, bukan untuk memihak pada diri sendiri, serta untuk menghindari pertentangan dengan asas *nemo iudex in propria causa*.

Sehingga kami melihat konsep *deference* dapat diterapkan di Indonesia, dimana MK dalam memutus perkara yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk dirinya sendiri, tidak boleh menafsirkan konstitusi, melainkan harus meminta penafsiran konstitusional dari lembaga lain, yakni MPR, agar imparialitas dan integritas Hakim Konstitusi dapat tetap terjaga. Meminta penafsiran kepada lembaga lain tidak menghilangkan independensi lembaga kekuasaan kehakiman ataupun membuat cabang kekuasaan lain menginjak kewenangan kekuasaan kehakiman, akan tetapi justru dilakukan demi keadilan dan putusan yang adil dan bermanfaat bagi publik.

2.3.2.2.2. Australia

Hukum konstitusi dan administrasi Australia dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir di abad ke-21 ini telah bergabung menjadi suatu hukum publik yang terintegrasi.⁴⁷¹ Melalui hukum yang terintegrasi ini, maka dapat dipahami bahwa terdapat adanya keadilan yang formal dan terunifikasi. Keadilan ini merupakan wewenang daripada lembaga yudisial, yakni pengadilan.⁴⁷²

Konsep unifikasi hukum antara konstitusi dengan hukum administrasi negara Australia merupakan penerapan dari kasus *Marbury v. Madison*. Sehingga terbentuk lah lembaga peradilan yang mengadili perkara-perkara terkait kewenangan-kewenangan lembaga yang tertuang dalam hukum baik undang-undang maupun konstitusi.⁴⁷³

Dalam perkembangannya, kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara persemakmuran sebagai amanat dari undang-undang diadili di *High Court*, sementara kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara diadili oleh *Supreme Court* untuk membatasi kewenangan yang diberikan oleh konstitusi terhadap lembaga-lembaga legislatif dan eksekutif.⁴⁷⁴

Namun, sebagaimana dikatakan oleh Fullagar J pada tahun 1951 dalam kasus Partai Komunis:

“But in our system the principle of Marbury v Madison is accepted as axiomatic, modified in varying degree in various cases (but never excluded) by the respect which the judicial organ must accord to opinions of the legislative and executive organs (Tetapi dalam sistem ini (Australia), prinsip Marbury v. Madison diterima secara aksiomatik, dimodifikasi dengan berbagai upaya

471 Stephen Gageler, *Op. Cit.*, hlm. 151.

472 *Ibid.*

473 *Ibid.*

474 *Ibid.*

dalam berbagai kasus (tetapi tidak pernah diabaikan), dimana lembaga yudisial tetap menyesuaikan dengan pendapat lembaga legislatif dan eksekutif).”⁴⁷⁵

Penyesuaian yang dimaksud oleh Fullagar J di atas seringkali disebut *deference*. *Deference* adalah suatu pendekatan terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh pengadilan sebagai bentuk rekonsiliasi antara *the rule of law* dengan supremasi parlementer.⁴⁷⁶ Bentuk *deference* ini merupakan bentuk penyeimbang oleh pembuat keputusan administratif dengan pengadilan konstitusional Australia sebagai syarat untuk meninjau kembali suatu keputusan administratif untuk memastikan apakah kedua belah pihak adalah sah secara konstitusional.⁴⁷⁷ Pada umumnya, *deference* memiliki dua arti alternatif. *Pertama*, *deference* dapat berarti suatu penghormatan terhadap penilaian atau pendapat lembaga lain. *Kedua*, *deference* dapat berarti suatu bentuk pengakuan terhadap otoritas lembaga lain.⁴⁷⁸

Peradilan konstitusional Australia sejak lama telah mengakui kedua bentuk *deference* di atas. Bentuk *deference* pertama telah berakar lama dalam praktik peradilan oleh *High Court* dalam menentukan batas kewenangannya, serta untuk menentukan lembaga yang ahli dalam menyelesaikan perkara, baik untuk konsiliasi maupun arbitrase untuk dimintakan pendapatnya.⁴⁷⁹

Bentuk *deference* kedua dapat dilihat dalam praktik peradilan konstitusional Australia yang bertujuan untuk meminta pendapat kekuasaan legislatif untuk merumuskan apa yang diizinkan dan dilarang oleh konstitusi.⁴⁸⁰ Tentu dalam merumuskan

475 Lihat *Australian Communist Party Commonwealth* (1951) 83 CLR 1, hlm. 262-263.

476 Alan Freckelton, "The Concept of 'Deference' in Judicial Review of Administrative Decisions in Australia Part 1", *AIAL Forum* 73 (2013): 52.

477 *Ibid.*

478 Stephen Gageler, *Op. Cit.*, hlm. 152.

479 *Ibid.*

480 *Ibid.*, hlm. 152.

makna pasal-pasal dalam konstitusi, penafsiran merupakan hal yang tidak dapat dicegah. Sehingga berdasarkan perumusan makna konstitusi tersebut, pendapat implisit maupun eksplisit terhadap kesesuaian suatu peraturan terhadap konstitusi diterima oleh pengadilan, selama pengadilan merasa puas dan menganggap bahwa pendapat lembaga legislatif tersebut adalah masuk akal.⁴⁸¹ Bentuk kedua *deference* ini berawal dari kasus *R v Hickmand; Ex parte Fox 1945* yang paralel dengan *Chevron USA Inc v Natural Resources Defense Council Inc 1984*.

Bentuk pertama *deference* telah banyak diterapkan di pengadilan administratif Australia dalam *judicial review* terhadap keputusan lembaga administratif. Sebagai contoh, *the Australian Competition Court*, *the Australian Copyright Tribunal*, dan *the Administrative Appeals Tribunal*.⁴⁸² Sedangkan bentuk kedua *deference* seringkali mengundang masalah tetapi justru banyak digunakan sejak abad ke-20 oleh lembaga peradilan administratif Australia.⁴⁸³

Namun, melihat bahwa sesungguhnya bentuk kedua dari *deference* ini lebih terfokus pada pendapat dari pembuat keputusan atau undang-undang, maka bentuk ini lebih tepat dikatakan sebuah bentuk “penghormatan”.⁴⁸⁴

Deference yang dilakukan dalam praktik peradilan di Australia serupa dengan praktik peradilan di Amerika Serikat. Oleh karenanya kami pun melihat bahwa konsep ini dapat diterapkan di Indonesia dalam praktik peradilan konstitusi oleh MK, dimana dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang menyangkut kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, ataupun kekuasaan kehakiman sendiri, harus meminta penafsiran kepada lembaga lain yakni MPR. Hal ini bertujuan untuk menghindari adanya

481 *Ibid.*

482 *Ibid.*, hlm. 154.

483 *Ibid.*

484 *Ibid.*, hlm. 156.

putusan yang mengandung benturan kepentingan, serta menjaga integritas dan memaksimalkan kebijaksanaan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

2.3.2.2.3. Kanada

Prinsip *deference* di Kanada muncul bersamaan dengan kemunculan hukum administrasi negara Kanada dan cenderung terfokus aplikasinya di beberapa area tertentu hingga tahun 1975. *Deference* dilakukan untuk mencari niat dari pembuat suatu keputusan serta keabsahan kewenangan dari pembuat keputusan atas suatu keputusan yang didasarkan pada fakta yang ada, pertimbangan yang relevan, dan lain sebagainya melalui interpretasi pembuat keputusan yang bersangkutan.⁴⁸⁵ Terdapat dua kasus yang terlihat berlandas pada konsep *deference* yakni *Metropolitan Life Insurance Co v International Union of Operation Engineers, Local 796*.

Dalam kasus *Metropolitan Life Insurance Co v International Union of Operation Engineers, Local 796* pada tahun 1970, *Metropolitan Life Insurance Company* sebagai Penggugat melayangkan gugatan kepada *International Union of Operation Engineers, Local 796* sebagai Tergugat.

Kasus ini berawal ketika Tergugat mengirimkan permohonan aplikasi untuk sertifikasi beberapa pekerja dari perusahaan Penggugat, untuk menjadi bagian dari serikat pekerja, yang berjalan di bidang pemeliharaan gedung dan operasi pembersihan kepada Majelis Hubungan Tenaga Kerja Ontario (*Ontario Labour Relations Board*, selanjutnya disebut Majelis). Penggugat menentang permohonan tersebut dengan menyatakan bahwa:

485 Alan Freckelton, "The Concept of Deference in Substantive Review of Administrative Decisions in Four Common Law Countries", Thesis, The University of British Columbia, 2013, hlm. 34.

*“the constitution of the applicant... can only be interpreted to exclude from membership in the union those persons claimed by the applicant in the instant application, and therefore, for the Board to entertain such application, would not only represent acceptance for membership of persons in excess of the specific provisions of the applicant’s constitution, but indeed, would be in direct conflict therewith.”*⁴⁸⁶

Tetapi Majelis menolak alasan Penggugat dan tetap memberikan sertifikasi. Oleh karena itu, perkara ini diajukan oleh Penggugat dengan tujuan untuk menghapus sertifikasi yang diberikan oleh Majelis.

Dasar hukum yang digunakan untuk membantah keabsahan sertifikasi yang dilakukan oleh Majelis serta kewajiban Majelis yang seharusnya terdapat dalam Pasal 7 ayat (1), (2), dan (3) *The Labour Relations Act*, yang menyatakan bahwa tidak ada suara yang diambil, dan oleh karenanya merupakan suatu kondisi yang preseden bahwa Majelis memiliki kewenangan untuk memenuhi permohonan serikat pekerja apabila lebih dari 55% (lima puluh lima persen) dari pekerja merupakan anggota dari serikat pekerja ketika permohonan tersebut diajukan.

Majelis memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan terkait terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat untuk sertifikasi. Apabila Majelis melaksanakan tugasnya untuk mempertanyakan mengenai terpenuhinya syarat sebanyak lebih dari 55% (lima puluh lima persen) pekerja merupakan bagian dari serikat pekerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) *The Labour Relations Act*, maka pengadilan

486 “Metropolitan Life Insurance Co v International Union of Operating Engineers”, Judgments of the Supreme Court of Canada, diakses dari laman <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/4108/index.do> pada tanggal 30 Mei 2018.

tidak akan dapat mungkin mengintervensi walaupun Majelis melakukan kesalahan dari segi fakta dan/atau yuridis.

Akan tetapi, Majelis tidak melakukan tugasnya sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 7 *The Labour Relations Act*. Majelis tidak memberikan pertanyaan yang wajib dipertanyakan, tetapi justru menyatakan bahwa kewenangan untuk memberikan pertanyaan tersebut bukan merupakan kewenangan Majelis. Dengan demikian, interpretasi (*deference*) yang digunakan oleh Majelis dalam rangka melindungi dirinya sendiri adalah tidak sah, karena tidak memperhatikan pembatasan kewenangan Majelis.

Perbandingan ini kami gunakan untuk melihat tingkat kesempurnaan praktik pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. MPR diberikan kewenangan yang terbatas namun cukup, untuk melakukan tafsir konstitusional dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 agar tidak melanggar kewenangan-kewenangan lain yang dimiliki oleh MPR. Di sisi lain, pemberian kewenangan yang terbatas tersebut berfungsi untuk membatasi pula kewenangan MK yang begitu luas dalam menafsirkan konstitusi, sebab penafsiran konstitusi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman berpotensi mengakibatkan benturan kepentingan. Sehingga, kasus di atas dapat dipelajari untuk membentuk konsep *checks and balances* yang lebih baik antara legislatif dan yudikatif dalam hal pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang sarat kepentingan individu dan benturan kepentingan, seperti kekuasaan kehakiman.

2.3.2.2.4. Kamboja

Constitutional Council of Cambodia dibentuk pada tahun 1993 sesuai dengan Konstitusi. Sebagaimana tertulis dalam Konstitusi Kamboja Pasal

92 yang berbunyi:

“Any decision of the National Assembly that contradicts the principles of preserving national independence, sovereignty, territorial integrity of the Kingdom of Cambodia and affects the political unity or the administration of the nation, shall be annulled. The Constitutional Council is the only organ which may annul the decision.” Segala keputusan yang dibuat oleh Majelis Nasional yang bertentangan dengan prinsip menjaga kemerdekaan, kedaulatan, dan kesatuan Kerajaan Kamboja, serta memengaruhi kesatuan politik dan administratif bangsa harus dicabut. Pencabutan keputusan hanya dapat dilakukan oleh *Constitutional Council.*”

Pengaturan mengenai *Constitutional Council of Cambodia* tertulis dalam bab 12 dalam Konstitusi Kamboja dimana di dalamnya terdapat pengaturan mengenai syarat keanggotaan, prosedur serta tugas utama lembaga ini. Di dalam Pasal 140 yang berbunyi:

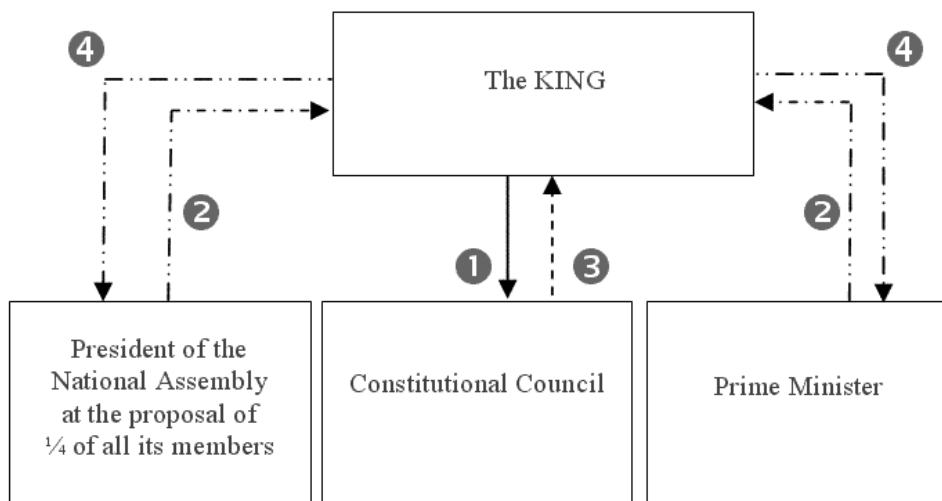
“The King, the Prime Minister, the President of the National Assembly, one tenth of the members of the National Assembly, the President of the Senate, or one quarter of the Senators may send laws adopted by the National Assembly to the Constitutional Council for review before promulgation.

The Internal Regulations of the National Assembly, the Internal Regulations of the Senate and organic laws must be sent

to the Constitutional Council for review before promulgation. The Constitutional Council shall decide within 30 days whether the laws, the Internal Regulations of the National Assembly or the Internal Regulations of the Senate are constitutional.”
Raja, Perdana menteri, Ketua Majelis nasional, sepersepuluh anggota Majelis Nasional, Ketua Senate, seperempat senator dapat mengirimkan hukum yang diadopsi oleh Majelis Nasional untuk di *review* sebelum pengumuman pengesahan.”

Dari Pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa *Constitutional Council of Cambodia* memiliki tugas utama untuk menguji apakah produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah lembaga sesuai dengan konstitusi atau tidak serta untuk memeriksa dan memutuskan permasalahan yang timbul terkait dengan pemilihan anggota Majelis Nasional dan pemilihan Senator. Keputusan yang dibuat oleh lembaga ini bersifat final dan tidak dapat diganggu gugat.

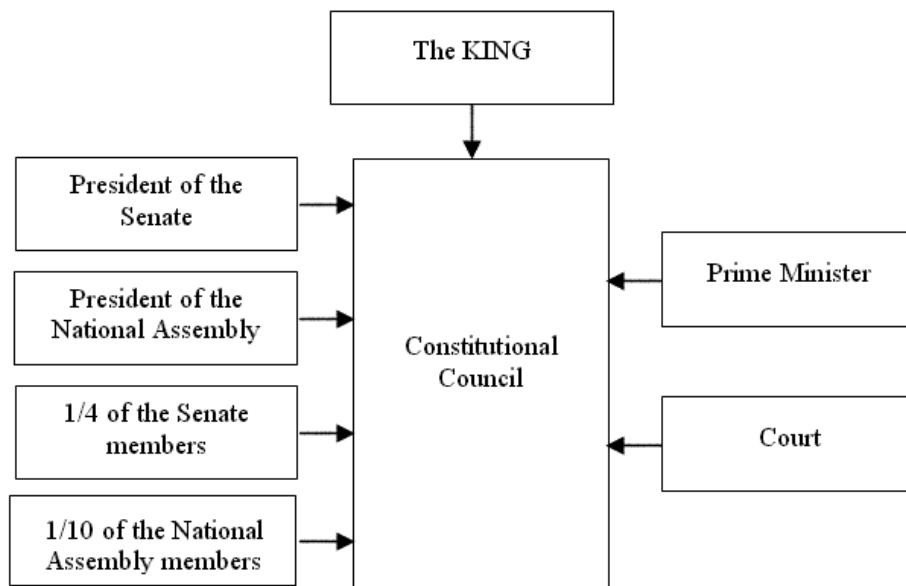
Keanggotaan *Constitutional Council of Cambodia* termaktub dalam Konstitusi Kamboja Pasal 137, 138 dan 139. Anggota terdiri atas 9 orang selama 9 tahun dimana sepertiga anggota harus diganti setiap 3 tahun. 3 orang anggota ditunjuk oleh raja, 3 orang ditunjuk oleh *Supreme Council of Magistracy*. Anggota dari *Constitutional Council of Cambodia* harus melewati pendidikan tinggi dalam bidang hukum, administrasi, diplomat atau ekonomi yang sudah memiliki cukup pengalaman dalam bidang-bidang tersebut. Anggota dari lembaga ini tidak dapat menjadi ketua ataupun wakil ketua partai politik manapun, anggota dari keluarga kerajaan, hakim, ataupun ketua atau wakil ketua sebuah persatuan.



Gambar 2.3.2.2.4.1. Hubungan antara *Constitutional Council* dan Raja

Sumber: http://www.ccc.gov.kh/whatisccc_en.php

Berdasarkan tabel di atas, angka 1 menunjukkan bahwa raja harus berkonsultasi kepada *Constitutional Council* terkait amandemen konstitusi, angka 2 menunjukkan rancangan amandemen yang diberikan kepada raja yang mengkonsultasikannya kepada *Constitutional Council*, angka 3 menunjukkan pendapat *Constitutional Council* yang diberikan pada raja, dan angka 4 menunjukkan pendapat kerajaan terhadap penulis rancangan undang-undang.



Gambar 2.3.2.4.1.2. Interpretasi Konstitusi oleh *Constitutional Council*

Sumber: http://www.ccc.gov.kh/whatisccc_en.php

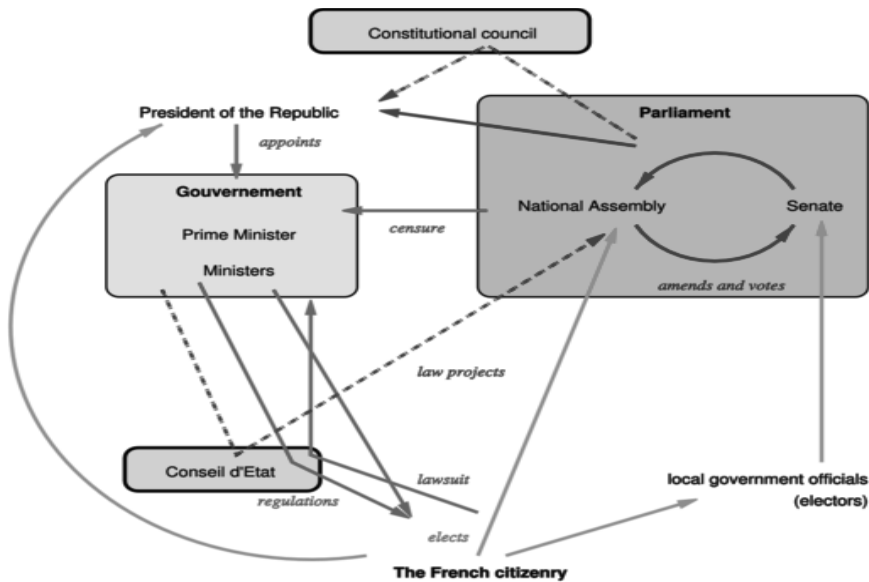
Sebagaimana telah disebutkan di atas, *Constitutional Council* menginterpretasikan konstitusi serta hukum yang berlaku, dalam bingkai eksaminasi konstitusionalistas ketika diajukan oleh pihak-pihak yang tertulis dalam gambar di atas. Setelah interpretasi konstitusi diajukan, *Constitutional Council* dapat menguji konstitusi sebelum atau setelah pengumuman, kecuali untuk undang-undang organik, serta peraturan prosedur senat serta majelis nasional yang harus diuji sebelum pengumuman ataupun sebelum pelaksanaan.⁴⁸⁷

2.3.2.2.5. Perancis

Le Conseil Constitutionnel dibentuk oleh Konstitusi Perancis pada 4 Oktober 1958, *Le Conseil Constitutionnel* adalah sebuah *court* yang memiliki beragam kewenangan, secara khusus kewenangan dalam hal pengujian konstitusionalistas sebuah

487 Constitutional Council of Cambodia, "What is the Constitutional Council" http://www.ccc.gov.kh/whatisccc_en.php Diakses pada 30 Mei 2018.

peraturan/produk hukum. Namun, yang perlu diingat adalah bahwa *Le Conseil Constitutionnel* bukanlah pengadilan yang secara hierarki berada di tingkat tertinggi.



Gambar 2.3.2.2.5. Proses Berjalannya Pemerintahan Perancis

Sumber: https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/g/Government_of_France.htm

Anggota dari *Le Conseil Constitutionnel* dipilih untuk bekerja selama 9 tahun dan ditunjuk oleh Presiden, serta ketua masing-masing kamar dalam parlemen. Tertulis dalam amandemen konstitusi 23 Juli 2008, penunjukkan anggota *Le Conseil Constitutionnel* memiliki prosedur yang berbeda tergantung pihak yang menunjuk. Sepertiga dari anggota lembaga ini mengalami regenerasi setiap 3 tahun sekali dan anggota tidak dapat ditunjuk ulang apabila sudah pernah ditunjuk.

Kewenangan *Le Conseil Constitutionnel* tidak tertulis dalam konstitusi, namun tertulis dalam undang-undang organik dimana kewenangan *Le*

Conseil Constitutionnel dapat dibagi menjadi 2 kategori. (1) Kewenangan pengadilan; dan (2) kewenangan Konsultatif. Dalam kewenangan mengadili, *Le Conseil Constitutionnel* melakukan pengawasan secara normatif apakah sebuah produk hukum sesuai dengan konstitusi atau tidak dalam bentuk *ex ante* dan *ex post review*⁴⁸⁸ serta permasalahan terkait pemilu. Sementara itu, untuk kewenangan konsultatif berarti lembaga ini dapat mengajukan pendapat kepada kepala negara apabila negara mengalami ancaman serius dan mengenai observasi setelah dilakukan pemilihan umum.

Prosedur lanjutan yang dilakukan setelah pengajuan pengujian diterima ditentukan oleh pengajuannya. *Le Conseil Constitutionnel* memiliki waktu sebanyak tiga bulan untuk membuat sebuah keputusan, selama periode tersebut, para pengaju dapat memberikan riset berupa observasi serta mengajukan tanggapan. Lalu *Le Conseil Constitutionnel* akan duduk dalam sidang pleno dimana keputusan dan pendapat akan disampaikan oleh paling tidak 7 (tujuh) anggotanya. Apabila dalam pengambilan keputusan terjadi seri, maka yang memegang suara terakhir adalah presiden.⁴⁸⁹

Keputusan yang dikeluarkan lembaga ini bersifat mengikat pejabat publik serta semua badan administratif dan yudisial, keputusan yang dikeluarkan tidak dapat diajukan banding (kecuali untuk hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan umum). Keputusan lembaga ini terkait pemilihan umum dapat membawa berbagai pengaruh, mulai dari penarikan kertas pemilihan sampai pembatalan pemilihan itu sendiri, bahkan dapat mengeluarkan pernyataan bahwa kandidat dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk suatu jabatan dan dikeluarkan. Keputusan yang berkaitan dengan

488 *Ex Ante Ex post Review* adalah ulasan terkait sebuah produk hukum yang dilakukan baik sebelum (*ex ante*) produk hukum tersebut di implementasikan, maupun setelah (*ex post*) produk hukum tersebut di implementasikan.

489 Council Constitutional, "General Presentation", diakses dari laman <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html> pada tanggal 30 Mei 2018.

undang-undang organik atau undang-undang biasa dapat dikecam, namun tidak dapat dibatalkan karena pengujian diajukan setelah pengesahan. Ketentuan dan regulasi parlemen yang dinilai inkonstitusional tidak boleh diterapkan.⁴⁹⁰

2.3.2.2.6. Republik Rakyat Cina

Sebagaimana tertulis dalam Konstitusi RRC, undang-undang organik *Judicial Yuan*, Interpretasi Konstitusi mengenai tindakan prosedural, Undang-undang organik pengadilan, dan Undang-undang organik sanksi disiplin, *Judicial Yuan* memiliki beberapa tugas utama seperti menafsirkan, mengadili, mendisiplin-kan, serta administrasi pengadilan. Untuk menafsirkan, para hakim mengadakan pertemuan untuk bersama-sama menafsirkan konstitusi dan menyatukan interpretasi hukum yang berlaku, pertemuan ini dipimpin oleh Hakim Agung selaku presiden *Judicial Yuan*. Lembaga ini dapat mengadili kasus mengenai *impeachment* presiden dan wakil presiden, pembubaran partai politik yang melanggar konstitusi. Lembaga ini juga dapat mengadili kasus-kasus perdata dan pidana, serta kasus administratif. Terkait kewenangan untuk mendisiplin, *Judicial Yuan* memiliki kewenangan untuk mendisiplin pejabat publik. Presiden dan wakil presiden dari lembaga *Judicial Yuan* mengawasi berbagai organ turunan *Judicial Yuan* agar melaksanakan fungsinya dengan baik.⁴⁹¹

Para hakim menjabat dalam periode 8 tahun dan tidak dapat dipilih ulang secara berturut-turut. Namun, presiden dan wakil presiden *Judicial Yuan* hanya memiliki masa jabatan selama 4 tahun. Terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat menjabat di dalam *Justice of the Constitutional*

490 Council Constitutional, "Legal Effects of Decisions", diakses dari laman <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html> pada tanggal 30 Mei 2018.

491 Judicial Yuan "The Operation of the Judicial Power" diakses dari laman <https://www.judicial.gov.tw/en/english/aboutus/aboutus04/aboutus04-02.asp> pada tanggal 31 Mei 2018.

Court, syarat-syarat tersebut adalah: telah menjadi hakim *Supreme Court* selama lebih dari 10 tahun, telah menjadi anggota yang berkontribusi banyak selama lebih dari 9 tahun, telah menjadi dosen hukum selama lebih dari 10 tahun, telah menjadi hakim *International Court of Justice* atau sudah mempublikasi pekerjaan hukum yang bersifat komparatif serta dikenal kompeten dalam hal riset hukum dan memiliki pengalaman dalam dunia politik.⁴⁹²

2.3.2.3. Studi Komparasi Produk Hukum Haluan Negara

Menurut Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara, Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan rangkaian program pembangunan di segala bidang yang berlangsung secara terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Demi mencapai kesejahteraan sosial yang diidam-idamkan oleh bangsa Indonesia, diperlukan sebuah rencana pembangunan yang terstruktur dan jelas semacam GBHN. Produk-produk hukum sejenis GBHN dapat ditemukan di beberapa negara seperti India, Nepal dan Cina. Latar belakang dari dipilihnya negara-negara tersebut dalam studi komparasi ini dikarenakan kesamaan dalam keadaan kemasyarakatan di mana keempat negara ini sama-sama negara yang memiliki populasi penduduk yang besar serta membutuhkan sebuah panduan pembangunan negara.

2.3.2.3.1. Indonesia

Setelah Amandemen ke-IV UUD 1945, GBHN dihapuskan bersamaan dengan penurunan kedudukan MPR dalam hierarki Lembaga Negara. Perubahan Amandemen ini tentu sudah didasarkan oleh alasan yang mendesak, dan sebagai ganti dari GBHN tersebut, tujuan awal GBHN yang merupakan Perencanaan Pembangunan Nasional dituangkan

492 Judicial Yuan "Structure and Functions of the Judicial Yuan", diakses dari laman <https://www.judicial.gov.tw/en/english/aboutus/aboutus04/aboutus04-03.asp> pada tanggal 31 Mei 2018.

dalam bentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP).

Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP.

Selama masa Orde Baru, GBHN adalah pedoman presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan pemerintahan negara, apabila presiden melanggar atau tidak mengikuti GBHN, maka MPR berhak memberhentikan presiden. GBHN adalah aspirasi politik rakyat dimana UUD 1945 hanyalah sebuah konsep dasar sistem pengelolaan kehidupan nasional dan GBHN mengatur lanjutan penjabarannya.⁴⁹³

2.3.2.3.2. Nepal

Nepal merupakan negara republik federal sekuler⁴⁹⁴ yang terbagi dalam tujuh provinsi. Sistem pemerintahan negara Nepal diundangkan oleh Konstitusi Negara Nepal, yang bertujuan untuk mencapai aspirasi kedamaian negara, pemerintahan yang baik, serta perkembangan dan kemakmuran negara Nepal.⁴⁹⁵

Konstitusi Negara Nepal tersebut mengatur tentang berbagai lembaga negara yang membantu menjalankan pemerintahan negara itu sendiri, salah satu diantaranya yaitu Komisi Perencanaan Nasional (KPN). KPN merupakan lembaga negara penasihat dari pemerintahan Nepal mengenai perumusan visi nasional negara, rencana periodik negara dan kebijakan pembangunan negara yang dikepalai

493 M. Hasbi Arbi, "UUD 1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional", *Jurnal Hukum* 4, No.12, (Juni, 2013).

494 "Ethnologue Languages of the World", diakses dari laman <https://www.ethnologue.com/country/NP> pada tanggal 29 Mei 2018.

495 WIPO, "The Constitution of Nepal Preamble", diakses dari laman <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/np/np029en.pdf> pada tanggal 29 Mei 2018.

oleh Perdana Menteri Nepal. KPN mengevaluasi kebutuhan sumber daya negara, mengidentifikasi sumber pendanaan, serta mengalokasikan anggaran untuk pembangunan sosio-ekonomi negara. KPN berfungsi sebagai lembaga pusat yang mengawasi serta mengevaluasi rencana pembangunan pemerintah, program pemerintah, serta kebijakan pemerintah.⁴⁹⁶

Beberapa program perencanaan pemerintahan yang dibentuk dan diawasi oleh lembaga ini merupakan *Five-Year Plan* (FYP) dan *Three-Year Plan* (TYP). Kedua bentuk program perencanaan pemerintahan tersebut masing-masing dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan perkembangan sosio-ekonomi negara Nepal.⁴⁹⁷ Keberlangsungan FYP dan TYP ini tertuang dalam sebuah *Plan Approach Paper* (PAP), yang ditulis guna merancang dan menjabarkan isi dari FYP atau TYP tersebut.

Bentuk awal dari kedua program perencanaan ini merupakan FYP, yang dibuat pada tahun 1956 sebagai suatu garis besar program sosio-ekonomi secara praktis yang dapat menyatukan seluruh populasi negara dengan keyakinan dan antusiasme. Tujuan dari FYP adalah untuk meningkatkan produksi, lapangan pekerjaan, serta standar hidup dan kesejahteraan masyarakat di seluruh negeri, sehingga tercapai suatu negara yang lebih makmur dan tercukupi dalam jangka waktu lima tahun. FYP mencakup berbagai bidang negara yaitu pertanian, kehutanan, pertambangan, industri dan perdagangan, pendidikan dan kesehatan, pengembangan daerah dan beberapa proyek multiguna negara seperti transportasi darat maupun udara, survei, penelitian dan pelatihan teknis, serta peningkatan dan modernisasi dari lembaga-lembaga pemerintahan agar memiliki kinerja yang lebih

496 "Introduction & History of National Planning Commission Nepal", diakses dari laman https://www.npc.gov.np/en/introduction_history%20 pada tanggal 29 Mei 2018.

497 "The Approach Paper to The Thirteenth Plan", diakses dari laman https://www.npc.gov.np/images/category/13_plan_Approach_paper_english.pdf pada tanggal 28 Mei 2018.

efisien dalam melayani negara.⁴⁹⁸

Pada dasarnya, TYP merupakan versi jangka pendek dari FYP itu sendiri. TYP terbentuk pada tahun 1992, karena adanya pergolakan politik yang terpicu oleh pengembalian pemerintahan demokrasi pada tahun 1990 yang menyebabkan penghentian sementara pembuatan FYP yang seharusnya berlangsung selama lima tahun menjadi tiga tahun saja.

Program perencanaan negara ini telah dilaksanakan semenjak tahun 1956, dan dilakukan sebanyak sembilan kali FYP serta TYP yang menghasilkan langkah-langkah signifikan dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Walau hasil yang signifikan sudah dapat terlihat, masalah lain seperti kemiskinan dan keterbelakangan di kalangan masyarakat muda dan kalangan intelektual masih tetap terjadi. Memastikan bahwa upaya perencanaan negara ini dapat dipertahankan tetap merupakan sebuah tantangan.⁴⁹⁹

Sejauh ini, ekonomi negara Nepal, walaupun menunjukkan beberapa peningkatan, tidak terlalu berhasil dalam melakukan perubahan substansial dalam segi perkembangan dan pendapatan. Sebagai contoh, dalam FYP ke-10, tercatat perkembangan ekonomi negara Nepal sebesar 3,8% (tiga koma delapan persen), dimana target yang seharusnya adalah 6,2% (enam koma dua persen).⁵⁰⁰ Melihat keadaan negara Nepal yang real menurut presentase perkembangan ekonominya, Nepal sebagai negara termiskin kedua di Asia,⁵⁰¹ dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program perencanaan pembangunan dalam bentuk FYP ini belum juga tercapai meski telah berlangsung selama hampir enam dekade. Situasi ini

498 "Government of Nepal 1st Five Year Plan", diakses dari laman https://www.npc.gov.np/images/category/FirrstPlan_Eng.pdf pada tanggal 29 Mei 2018.

499 "The Approach to the Thirteenth Plan", *Loc. Cit.*

500 UN, "Draft Country Review Paper", diakses dari laman <http://www.un.org/en/conf/ldc/pdf/nepal.pdf> pada tanggal 29 Mei 2018.

501 "Poorest Countries by GDP", diakses dari laman <http://statisticstimes.com/economy/poorest-countries-by-gdp-capita.php> pada tanggal 30 Mei 2018.

sulit diperbaiki juga karena adanya ketidakstabilan politik negara itu sendiri

2.3.2.3.3. **India**

India merupakan negara republik yang menganut sistem pemerintahan parlementer federal. Sistem pemerintahan negara India diatur oleh Konstitusi Negara India yang dibentuk pada tanggal 26 November 1949, dan berlaku semenjak 29 Januari 1950.⁵⁰² Dalam salah satu kebijakan langsung yang ditetapkan dalam Konstitusi Negara India, tertulis bahwa negara India harus berjuang untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pengamanan dan perlindungan yang efektif, berkeadilan, kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat, serta harus menginformasikan seluruh lembaga kehidupan nasional.⁵⁰³

Isi dari kebijakan tersebut kemudian melahirkan Komisi Perencanaan (KP) negara India. KP bertujuan untuk melaksanakan isi dari kebijakan tersebut beserta dengan memenuhi obyektif pemerintahan negara India yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakatnya melalui eksploitasi sumber daya negara secara efisien.⁵⁰⁴ Tugas awal dari KP negara India antara lain:

1. Menilai materi, modal, serta sumber daya negara India termasuk tenaga teknis, dan menyelidiki kemungkinan adanya kekurangan terhadap persyaratan negara dari sumber-sumber tersebut;
2. Merumuskan program perencanaan yang paling efektif dan seimbang mengenai pemanfaatan sumber daya negara India;
3. Dalam menentukan prioritas, mengatur tahapan dari program perencanaan negara agar mencapai

502 CIA, "The World Factbook: India", diakses dari laman <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> pada tanggal 30 Mei 2018.

503 "The Constitution of India", diakses dari laman https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf pada tanggal 31 Mei 2018.

504 "Government of India 1st Five Year Plan", *Loc. Cit.*

tujuannya serta menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk penyelesaiannya;

4. Menemukan faktor-faktor yang menghambat perkembangan ekonomi, serta menentukan ketetapan yang mendukung keberhasilan pelaksanaan program perencanaan negara yang sesuai dengan situasi sosial dan politik yang sedang berlangsung;
5. Menentukan mesin-mesin yang diperlukan untuk menuju keberhasilan implementasi dari setiap tahap program perencanaan negara;
6. Menilai sewaktu-waktu kemajuan yang dicapai dalam pelaksanaan program perencanaan serta merekomendasikan penyesuaian yang diperlukan terhadap program perencanaan tersebut; dan
7. Membuat rekomendasi sementara ataupun tambahan yang tepat untuk memfasilitasi pelaksanaan dari program perencanaan negara; atau mempertimbangkan kebijakan dengan kondisi ekonomi, kebijakan, tindakan, serta program pengembangan yang berlaku saat ini; atau menasihati pemerintahan pusat maupun provinsi melalui pemeriksaan permasalahan yang spesifik.

Sebagai bentuk produk dari tujuan yang ingin dicapai oleh KP, terbentuklah *The Five Year Plan (FYP)* pada tahun 1951, yang terpusat dan terintegrasi dengan program-program ekonomi nasional. FYP merupakan program negara yang dibentuk untuk mengevaluasi semua sumber daya dari negara India, memperbaiki sumber-sumber yang mengalami defisit, merumuskan rencana penggunaan keseluruhan sumber daya negara, serta mengefisienkan penggunaan sumber daya denganimbang dan menentukan prioritas negara.⁵⁰⁵

Sejauh ini, obyektif utama dari FYP yang

505 "Five Year Plan", diakses dari laman http://mospi.nic.in/sites/default/files/Statistical_year_book_india_chapters/Five%20Year%20Plan%20writeup_0.pdf, pada tanggal 30 Mei 2018.

merupakan pertumbuhan ekonomi negara cukup memuaskan selama berlangsungnya FYP. Sebagai contoh, target pertumbuhan ekonomi yang tercapai dalam FYP yang pertama pada tahun 1951 mencapai pertumbuhan sebesar 3,6% (tiga koma enam persen), sedangkan target awalnya hanya sebesar 2,1% (dua koma satu persen).⁵⁰⁶ Dapat dilihat pertumbuhan sektor-sektor FYP ke-11 dalam tabel berikut:

Tabel 2.3.2.3.3.

Pertumbuhan Tahunan FYP

Annual Growth Rate of GDP by Industry of Origin at Constant (2004–05) Prices

(Unit: Per Cent)

		Eleventh Plan period						Twelfth Plan period					
		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	Average	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	Average
1	Agriculture, forestry and fishing	5.8	0.1	0.8	7.9	3.6	3.7	2.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.0
2	Mining and quarrying	3.7	2.1	5.9	4.9	-0.6	3.2	1.0	5.0	7.0	7.0	8.5	5.7
3	Manufacturing	10.3	4.3	11.3	9.7	2.7	7.7	2.2	6.0	8.5	9.5	9.5	7.1
4	Electricity, gas and water supply	8.3	4.6	6.2	5.2	6.5	6.1	5.2	7.5	8.0	8.0	8.0	7.3
5	Construction	10.8	5.3	6.7	10.2	5.6	7.7	8.0	8.0	8.5	10.0	11.0	9.1
6	Trade, hotels and restaurant	10.1	5.7	7.9	11.5	6.2	8.3	5.5	6.0	8.0	8.7	8.7	7.4
7	Transport, storage and communication	12.5	10.8	14.8	13.8	8.4	12.0	7.3	11.1	13.0	13.6	14.1	11.8
8	Financing, insurance, real estate and business services	12.0	12.0	9.7	10.1	11.7	11.1	9.8	9.5	10.0	10.0	10.0	9.9
9	Community, social and personal services	6.9	12.5	11.7	4.3	6.0	8.3	7.3	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
	Total GDP	9.3	6.7	8.6	9.3	6.2	8.0	5.8	7.3	8.5	9.0	9.2	8.0
	Industry (2-5)	9.7	4.4	9.2	9.2	3.5	7.2	4.0	6.6	8.4	9.4	9.8	7.6
	Services (6-9)	10.3	10.0	10.5	9.8	8.2	9.7	7.6	8.3	9.4	9.7	9.9	9.0

Sumber: http://mospi.nic.in/sites/default/files/Statistical_year_book_india_chapters/Five%20Year%20Plan%20writeup_0.pdf

Walaupun dapat terlihat adanya penurunan dari pertumbuhan masing-masing faktor tersebut, angka yang tercapai tidak jauh dari target awal FYP itu sendiri. Berdasarkan estimasi terbaru yang dipublikasikan oleh KP, tingkat kemiskinan di India telah berkurang sebanyak 1,5% (satu koma lima persen) per tahunnya pada periode tahun 2004-2005 dan 2009-2010, yaitu dua kali lebih banyak dibanding dengan angka kemiskinan pada periode tahun 1993-1994.

Maka dari itu, pelaksanaan dari FYP oleh KP negara India ini tergolong berhasil meski belum sepenuhnya mencapai seluruh target yang direncanakan pada setiap periodenya.

2.3.2.4. Studi Komparasi Sidang Tahunan

2.3.2.4.1. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara yang mengenal *State of Union Address*. *State of Union Address* dahulu dikenal dengan sebutan "*Annual Message*". *State of Union* tercantum dalam Konstitusi Amerika Serikat *Article II, Section 3, Clause 1* yang memberikan mandat kepada Presiden untuk dari waktu ke waktu memberikan informasi mengenai *State of Union* kepada *Congress* serta merekomendasikan pertimbangan sejauh apa tindakan bijaksana yang perlu dilakukan. Namun,

dalam beberapa era terakhir, Presiden menunjukan *State Union Address* tidak hanya kepada *Congress*, namun juga kepada bangsa.⁵⁰⁷ *State of Union Adress* merupakan sebuah bentuk komunikasi antara Presiden dengan *Congress* dan bangsa dimana kepala badan eksekutif memberikan laporan penilaian mengenai kondisi negara dan merekomendasikan program bagi badan legislatif dalam sesi *Congress* selanjutnya.⁵⁰⁸

Menurut Karlyn Kohrs Campbell dan Kathleen Hall Jamieson dalam bukunya "*Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words*" mereka berpendapat bahwa dalam *State of Union Address* selalu ada tiga konten yang repetitif, yakni: meditasi publik mengenai nilai moral, penilaian informasi dan masalah, serta rekomendasi kebijakan. Pertama, Presiden akan memberikan pendapat mengenai nilai penting dan karakter penting negara Amerika yang diikuti dengan identifikasi permasalahan yang akan menjadi pedoman bagi agenda legislatif negara. Akhirnya, Presiden akan mengajukan kebijakan spesifik yang akan mengatasi permasalahan yang sedang dihadapi oleh negara. Hal lain yang dapat dilakukan dalam *State of Union Address* adalah Presiden dapat membentuk dan mengembangkan definisi baru tentang identitas nasional.⁵⁰⁹ Setelah *State of Union Address* disampaikan, selalu ada respon dari oposisi yang disebut dengan "*Opposition Response*", *opposition response* adalah sebuah pidato yang disampaikan oleh partai oposisi yang sedang tidak menduduki gedung putih.⁵¹⁰

State of The Union Address merupakan salah satu kesempatan bagi Presiden untuk menjelaskan secara garis besar rencana pembentukan kebijakan

507 Colleen J. Shogan, "*The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications*", Congressional Research Service Report, 2015.

508 Maria Kreiser, "*History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions*", Congressional Research Service Report, 2018.

509 Colleen J. Shogan, *Op. Cit.*, hlm. 5.

510 *Ibid.*, hlm. 12.

untuk sesi *Congress* yang akan datang. Melalui *State of Union Address* juga, Presiden dapat memanfaatkan momen tersebut sebagai salah satu upaya untuk mengumpulkan dukungan rakyat, sehingga apabila sebuah kebijakan yang dibentuk oleh Presiden sulit disetujui badan legislatif negara, rakyat dapat memberikan tekanan publik kepada badan legislatif negara untuk menyetujui kebijakan tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa *State of Union Address* dipakai oleh Presiden sebagai kendaraan awal untuk memperkenalkan prioritas kebijakan kepada khalayak rakyat.

Fungsi lain dari diadakannya *State of Union Address* adalah sebagai pengingat bahwa kepala dari badan eksekutif berada dalam sistem kekuasaan yang terpisah serta sebagai bentuk pemenuhan konstitusi Amerika yang mengatakan bahwa Presiden dari waktu ke waktu akan memberikan informasi kepada *Congress* mengenai keadaan Amerika Serikat serta merekomendasikan pertimbangan langkah-langkah yang dianggap perlu dan bijaksana.⁵¹¹

2.3.2.4.2. Kanada

Kanada juga merupakan negara yang mengenal *Speech from the Throne*. Pada pembukaan dari parlemen baru, *Governor General* yang akan membacakan pidato yang sebelumnya sudah ditulis oleh Perdana Menteri dan dikonsultasikan dengan kabinetnya. Pidato dibacakan dua kali dimana yang pertama akan dibacakan dihadapan *Senate* dan kemudian akan dibacakan dihadapan *Senate* dan *House of Commons*. Biasanya, *Speech from the Throne* memberikan alasan dari dikumpulkannya parlemen. Diawali dengan identifikasi keadaan ekonomi dan sosial negara, dan dilanjutkan dengan tujuan pemerintah dan diiringi dengan garis besar agenda legislasi serta kebijakan yang nantinya akan

511 *Ibid.*, hlm. 15.

dikeluarkan.⁵¹²

Setelah *Speech of the Throne*, anggota dari *House of Commons* akan melangsungkan debat terkait *Speech of the Throne* yang baru saja dibacakan. Pemerintah menjadi pihak pertama yang diberikan kesempatan untuk memberikan penjabaran terkait tujuan dan kebijakan yang akan dikeluarkan. Pada akhir dari debat ini, akan dijalankan pemilihan suara terkait kebijakan tersebut, dan apabila pemerintah kalah suara, maka kebijakan tersebut tidak dapat diberlakukan dan harus dicabut. Pengambilan suara ini disebut sebagai *Vote of Confidence*.⁵¹³

2.3.2.4.3. Inggris

Inggris adalah negara yang mengimplementasikan *Speech from the Throne* yang merupakan orasi sebagai bagian dari perayaan penanda terbentuknya parlemen baru. Pidato ini menjelaskan kepada parlemen alasan-alasan mengapa parlemen dikumpulkan pada saat itu, serta menetapkan kebijakan dan tujuan arah berjalannya negara.⁵¹⁴ Sekarang, dengan berjalannya sistem monarki konstitusional, pidato ditulis oleh kabinet pemerintahan dan memberikan garis besar program legislatif bagi parlemen baru.⁵¹⁵ Pada negara yang melaksanakan parlemen bikameral, acara dilangsungkan di majelis tinggi dengan kehadiran kedua majelis, baik majelis tinggi dan majelis rendah. Biasanya, *Speech from the Throne* tidak dibacakan langsung oleh Yang Mulia Ratu, melainkan oleh *Viceroy*.⁵¹⁶

512 House of Commons Canada, "Compendium of Procedure – Speech from the Throne", diakses dari laman https://www.ourcommons.ca/About/Compendium/ParliamentaryCycle/c_d_speechthrone-e.htm pada tanggal 28 Juni 2018.

513 House of Commons Canada, "Special Debates", diakses dari laman <http://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Language=E&Sec=Ch15&Seq=2> pada tanggal 28 Juni 2018.

514 George Henry Jennings, *An Anecdotal History of the British Parliament: From the Earliest Periods to the Present Time With Notices of Eminent Parliamentary Men, and Examples of Their Oratory*, (Harvard: D. Appleton, 1881), hlm. 429.

515 Parliament UK, "State Opening of Parliament", diakses dari laman <https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-stateopening/> pada tanggal 28 Juni 2018.

516 Seorang yang menjalankan otoritas dalam sebuah negara, sebagai perpanjangan tangan dan wakil dari monarki yang berkuasa.

2.4. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam UU MPR terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Negara

Sebagai negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, Indonesia menjadi negara yang mengedepankan demokrasi dalam setiap pengambilan keputusannya. Dalam hal ini negara Indonesia memiliki lembaga-lembaga negara yang mewakili suara rakyat itu sendiri. Lembaga perwakilan itu terdiri dari MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Keempat lembaga perwakilan ini memiliki kewenangan yang berbeda-beda sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI 1945. Namun, karena adanya amandemen pada UUD NRI 1945 pasca reformasi, menyebabkan adanya perubahan wewenang pada lembaga-lembaga negara tersebut. Perubahan yang paling utama dan paling terlihat adalah wewenang MPR. Dimana sebelum amandemen UUD NRI 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi yang dapat menetapkan peraturan di luar perubahan undang-undang dasar, sedangkan setelah diubah, MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi.

Pasca reformasi, MPR memang tidak lagi memiliki wewenang untuk menetapkan produk hukum bersifat *regeling* di luar perubahan UUD NRI 1945, kecuali Ketetapan MPR yang berisi Tata Tertib yang sifatnya berlaku ke dalam (internal). Kalaupun sampai MPR mengeluarkan Ketetapan MPR, maka sifatnya tidak lagi mengandung norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Ketetapan MPR yang baru ini setelah tahun 2004 akan hanya bersifat administratif (*beschikking*). Ketetapan MPR yang bersifat mengatur hanya sepanjang yang menyangkut ketentuan tata tertib MPR yang mengikat ke dalam majelis.⁵¹⁷

Namun, karena hal inilah dapat dilihat bahwa tanpa adanya Ketetapan MPR akan timbul cela-cela yang akan melahirkan suatu kekosongan hukum. Maka dari itu, dengan atribusi dari UUD NRI 1945, MPR dapat mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan MPR maupun Ketetapan MPR yang diatur lebih lanjut dalam RUU MPR.

Ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur itu juga mempunyai kedudukan sebagai hukum konstitusi, karena dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang sama dengan yang menetapkan undang-undang dasar. Dengan kata lain, Ketetapan MPR itu juga mempunyai nilai konstitusi atau setidaknya sebagai bentuk penafsiran atas UUD NRI 1945 atau bahkan merupakan perubahan undang-undang dasar dalam bentuk yang tidak resmi menurut ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945.⁵¹⁸

517 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm 38.

518 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm 34.

Penguatan Lembaga MPR melalui Penambahan Kewenangan MPR

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, RUU MPR ini mengatur mengenai penambahan kewenangan MPR seperti: (i) mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dalam rangka menetapkan haluan negara, (ii) mengeluarkan Ketetapan MPR untuk keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, (iii) melakukan penafsiran konstitusi dalam *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi, (iv) MPR wajib melakukan sidang tahunan sebagai bentuk dari transparansi pemerintahan kepada masyarakat, dan (v) melakukan peninjauan kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR.

Untuk mencapai suatu hasil yang maksimal dari lembaga negara MPR khususnya, maka akan lebih baik apabila menambahkan kewenangan MPR sebagaimana seharusnya sebagai lembaga tinggi negara Indonesia. Tujuan utama dari penambahan wewenang pada MPR ini sendiri adalah untuk memaksimalkan kinerja dari lembaga MPR.

Dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusionalnya sebagai wakil rakyat, wewenang MPR harus diperkuat. Sebagaimana merupakan perwujudan dari suara rakyat perlu memiliki perkuatan kewenangan agar dapat menjadi jembatan antara negara dengan rakyat, agar aspirasi rakyat dapat sampai kepada tataran pemerintahannya. Namun, hingga saat ini, wewenang MPR tidaklah cukup dan perannya masih belum cukup signifikan untuk merealisasikan tujuan MPR sebagai wakil rakyat. Maka dari itu, diperlukan beberapa penguatan kewenangan MPR.

Ketetapan MPR bersifat Mengatur dalam Rangka Menetapkan Haluan Negara

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, diperlukan adanya suatu sistem perencanaan pelaksanaan pembangunan yang konsisten dan komprehensif. Maka dari itu, diperlukan penataan kembali sistem ketatanegaraan melalui perubahan UUD NRI 1945. Perubahan pada sistem ketatanegaraan dalam UUD NRI 1945 ini merupakan suatu kebutuhan untuk menjawab permasalahan bangsa dalam melakukan perencanaan untuk pedoman bagi presiden sebagai penyelenggara negara.

Menurut Pasal 3 juncto Pasal 37 UUD NRI 1945 sebelum amandemen, MPR berwenang untuk (i) menetapkan Undang-Undang Dasar, (ii) mengubah Undang-Undang Dasar, (iii) memilih presiden dan/atau wakil presiden, dan (iv) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. MPR diberi kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara sebagai pedoman kerja dan panduan penyusunan program kerja bagi presiden dalam melaksanakan tugasnya. Namun, dalam UUD NRI 1945 garis-garis besar haluan negara hanya dibahas terlalu ringkas dan sederhana,

sehingga membutuhkan pengaturan yang lebih lanjut dan lebih spesifik, yang direalisasikan melalui produk hukum MPR yaitu Peraturan MPR itu sendiri. Oleh karena itu, sejatinya gagasan perubahan UUD NRI 1945 adalah bentuk dan upaya untuk pembenahan sistem ketatanegaraan untuk bangsa Indonesia.

Penataan sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dimulai dengan perubahan kewenangan MPR dalam UUD NRI 1945 itu sendiri agar dapat kembali menetapkan GBHN dengan lahirnya sebuah produk hukum dari MPR sendiri berupa Peraturan MPR yang bersifat mengatur. Apalagi mengingat bahwa MPR merupakan lembaga negara yang merupakan perwakilan rakyat Indonesia. Idealnya, pedoman pembangunan nasional harus meliputi seluruh aspek pembangunan yang mewakili amanat rakyat, bukan kebutuhan dan situasi pembangunan yang terjadi sekarang semata, namun haruslah mencerminkan usaha-usaha untuk mengantisipasi disintegrasi negara dalam situasi global dan masuknya pengaruh internasional, serta mencerminkan demokrasimodern.⁵¹⁹

Salah satu implikasi penting yang berkaitan dengan amandemen UUD NRI 1945 ini yang *pertama*, memberlakukan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Hal ini berkaitan dengan kedudukan kedaulatan rakyat adalah sehubungan dengan berlakunya Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula berwenang untuk menetapkan GBHN menjadi tidak lagi berwenang untuk merumuskan GBHN tersebut. Alasan kuat yang mendasari hal ini berkaitan dengan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menempatkan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.

Kedua, sebuah konsekuensi logis apabila penambahan kewenangan pada MPR terjadi, maka UU MD3 pun tidak diberlakukan lagi. Akan ada pemisahan pengaturan antara MPR, DPR, DPD maupun DPRD. MPR, DPR dan DPD akan memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan masing-masing secara lebih terinci dan spesifik, sedangkan DPRD sendiri merupakan bagian dari undang-undang yang mengatur tentang peraturan daerah. Diharapkan, dengan adanya implikasi ini dapat mencukupi dan dapat menjawab permasalahan yang terjadi.

Kemudian implikasi yang *ketiga* akan mempengaruhi hak yang dimiliki oleh presiden sebagai lembaga eksekutif. Dari RUU MPR ini, presiden memiliki hak veto untuk menyetujui atau menolak rancangan GBHN yang diajukan oleh MPR. Hak veto ini diberikan kepada presiden dengan tujuan untuk melaksanakan asas *checks and balances* agar menghindari MPR melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Selain untuk melakukan *checks and balances*, presiden juga harus melihat rancangan GBHN tersebut dan menyesuaikannya dengan program kerja selama ia menjabat, karena presiden bukan hanya sebagai penyelenggara rancangan GBHN, tetapi juga

519 Badan Pengkajian MPR RI, *Pokok-Pokok Kajian...*, Op. Cit., hlm. 5.

sebagai penyelenggara negara berdasarkan program kerjanya. Oleh karena itu, salah satu tujuan dari mengembalikan wewenang MPR untuk menetapkan GBHN adalah untuk meningkatkan pembangunan nasional Indonesia juga.

Apabila melihat dari aspek keuangan negara, dana yang dibutuhkan untuk melakukan pembangunan nasional yang ada dalam rancangan GBHN akan dimasukkan kedalam APBN negara, dengan rincian-rincian yang jelas tergantung kebijakan dari pemerintah itu sendiri.

Ketetapan MPR untuk keberlanjutan dan legitimasi Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan

MPR diberikan penambahan kewenangan dalam hal keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan pula. Dalam hal ini, MPR dapat mengeluarkan Ketetapan MPR tentang pelantikan, penetapan presiden pengganti, dan pemakzulan presiden.

Pasca perubahan UUD NRI 1945, MPR yang bukan lagi merupakan lembaga tertinggi, tidak berwenang untuk mengeluarkan GBHN, serta tidak lagi dapat mengeluarkan Ketetapan MPR kecuali berkenaan dengan menetapkan wakil presiden menjadi presiden, memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan wakil presiden, atau memilih presiden dan wakil presiden apabila presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Namun, pada kenyataannya hal ini tidak dilaksanakan, karena tidak ada peraturan eksplisit yang mengatur lebih lanjut mengenai Ketetapan MPR ini. Bahkan di dalam tata tertib yang dikeluarkan MPR, tidak mengatur lebih lanjut mengenai penetapan Ketetapan MPR.

Seperti yang diketahui bahwa negara Indonesia sangat menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan hal ini diwujudkan melalui bentuk pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia sendiri. Namun, suatu hal yang mustahil apabila pelantikan, pemberhentian atau pemakzulan presiden di legitimasi langsung oleh seluruh rakyat Indonesia. Apalagi mengingat Soepomo pernah mengatakan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan penjelmaan seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ.⁵²⁰ Sebagai konsekuensinya, menurut Sri Soemantri bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat berada dalam satu tangan atau badan.⁵²¹ Oleh karena itu, MPR diberi tugas untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan

520 Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm 293-294.

521 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung : , 1986), hlm 92.

kedaulatan rakyat pada tingkatan yang tertinggi⁵²².

Oleh karena itu pula, untuk menegaskan legitimasi yang dilakukan seluruh rakyat Indonesia (dalam hal ini diwakili MPR), MPR mengeluarkan sebuah produk hukum yang menetapkan pengesahan baik dari pelantikan, pemberhentian atau pemakzulan presiden. Dengan penambahan kewenangan MPR ini untuk mengeluarkan Ketetapan MPR, maka terdapat beberapa implikasi penting yang mempengaruhi wewenang beberapa lembaga negara.

Pertama, secara otomatis MPR memiliki kewenangan tambahan untuk membuat Ketetapan MPR untuk pelantikan presiden, pengangkatan wakil presiden sebagai presiden pengganti, pemberhentian atau pemakzulan presiden. Pelantikan disini bukan hanya pada saat pemilihan umum saja, melainkan pada saat wakil presiden atau *triumvirate* naik menggantikan presiden yang tidak dapat memenuhi kewajibannya seperti yang termaktub dalam UUD NRI 1945. Dalam hal pemakzulan atau pemberhentian presiden, Ketetapan MPR ini sifatnya hanya untuk menetapkan saja, bukan sebuah keputusan yang mengatur atau karena Ketetapan MPR itu maka presiden diberhentikan atau dimakzulkan. Ketetapan MPR ini hanya bersifat menetapkan bahwa presiden tersebut menjabat atau sudah tidak menjabat lagi, bukan untuk mengatur atau memberhentikan presiden.

Kedua, sifat Ketetapan MPR itu berbentuk keputusan yang bersifat *becsbikking* konkret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*).⁵²³ Ketetapan MPR ini akan menjadi sebuah produk hukum yang mewujudkan tertib administrasi, sehingga terdapat sebuah kepastian hukum yang maksimal. Ketetapan MPR ini merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan legitimate di Indonesia.

Dalam hal ini, pembentukan Ketetapan MPR membutuhkan dukungan dari aspek keuangan agar dapat tercapainya sebuah kepastian hukum ini. Oleh karena pembentukan Ketetapan MPR dianggap sebagai legitimasi dari seluruh rakyat Indonesia, maka segala dana yang dibutuhkan pada proses pembentukan Ketetapan MPR itu sendiri akan termasuk dalam APBN.

Syarat Pemberhentian Presiden

MPR atas usul DPR dapat memberhentikan presiden sebelum masa pemerintahan presiden tersebut selesai. Namun, dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen tidak diatur dan tidak ada kepastian hukum mengenai hal pemberhentian presiden. Maka dari itu, melalui upaya perubahan ketiga UUD NRI

522 Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, (Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991), hlm. 19.

523 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cetakan ke VII* (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2012), hlm 83-84.

1945 dengan melakukan penambahan Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, dan Pasal 8, upaya ini dimaksudkan agar proses “pemberhentian” dan “pergantian” presiden memiliki dasar hukum yang jelas, memiliki kepastian hukum dan tidak bersifat multi tafsir.

Seperti yang termaktub dalam Pasal 7A dikatakan bahwa presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai seorang presiden.

Presiden adalah seseorang yang memegang kekuasaan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, presiden memiliki kewenangan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Presiden dalam menjalankan kewenangannya harus memenuhi syarat-syarat sebagai seorang presiden sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Dalam menjalankan kewenangannya sebagai pemimpin negara, presiden harus memiliki panduan dalam menjalankan negara untuk mencapai tujuan negara. Haluan negara merupakan satu implikasi nyata sebagai pedoman presiden untuk menjalankan negara. Pedoman haluan negara yang sudah ditetapkan oleh MPR, memiliki sifat mengikat sehingga presiden harus mengikuti serta menjalankan pedoman tersebut karena merupakan suatu pedoman dasar untuk menjalankan negara.

Oleh karena sifat pedoman haluan negara ini mengikat, maka adalah sebuah konsekuensi logis apabila presiden tidak mengikuti pedoman haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka hal ini dapat dijadikan sebuah alasan pemberhentian presiden itu sendiri. Hal ini bisa terjadi dikarenakan dengan adanya GBHN akan mempengaruhi implikasi dari tugas dan kewajiban presiden. Maka dari itu, apabila presiden tidak melakukan GBHN tersebut, presiden termasuk dinilai tidak dapat melakukan kewajibannya sebagai presiden.

Penafsiran Konstitusi dalam *Judicial Review* pada Mahkamah Konstitusi

Dengan diberikannya kewenangan untuk menafsirkan konstitusi oleh MPR melalui Lembaga Pengkajian dalam sidang *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi akan memberikan ruang bagi MPR untuk memberikan tafsir yang menjadi *original intent* dari butir-butir pasal dalam batang tubuh UUD NRI 1945. Dalam hal ini MK wajib untuk menghadirkan dan meminta pendapat dari Lembaga Pengkajian MPR. Yang mana Lembaga Pengkajian MPR ini sesuai dengan Pasal 62 ayat (1) Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014, yang mana dijelaskan bahwa Lembaga Pengkajian MPR itu terdiri dari 60 (enam puluh) orang yang berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan UUD NRI 1945, sosialisasi Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika,

serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Setelah penambahan kewenangan MPR, MPR akan mengirimkan satu ataupun lebih anggotanya sesuai jumlah yang dibutuhkan untuk menghadiri sidang *Judicial Review* di MK, terutama yang harus dihadirkan adalah anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan UUD NRI 1945. Sehingga mereka dapat memaparkan dengan jelas kondisi politis, sosiologis, psikologis maupun nilai-nilai filosofis serta nilai-nilai lain yang kiranya perlu dijadikan pertimbangan pembentukan butir pasal yang dijadikan batu uji dalam *Judicial Review* di MK tersebut. Hal ini demi menghindari “bias” ataupun “ambiguitas” dalam penafsiran pasal yang dimaksud. Tujuan dari dilakukannya hal ini ialah untuk mempermudah MK dalam menemukan *original intent* dari butir-butir pasal UUD NRI 1945, yang dimaksudkan oleh MPR dahulu kala pada masa perubahan UUD 1945.

Dengan demikian, MK dapat menjadikan masukan tersebut sebagai pertimbangan dalam melakukan penafsiran konstitusi dengan melihat dua kacamata sekaligus, yaitu nilai ontentik dari *original intent* kristalisasi butir pasal batang tubuh UUD NRI 1945 yang dijadikan batu uji dan sekaligus melihat UUD NRI 1945 sebagai *the living constitution*, atau hukum yang hidup di masyarakat. Sebagaimana dinyatakan oleh Prof. Satjipto Rahardjo dalam bukunya “Penegakan Hukum Progresif” bahwa “hukum bukanlah suatu skema yang final (*final scheme*) namun terus bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Karena itu, hukum harus terus dibedah dan digali melalui upaya-upaya progresif untuk menggapai terang cahaya kebenaran dalam menggapai keadilan”. Namun dalam penggalian itu juga kita harus melihat pagar-pagar yang telah ditetapkan sebelumnya, progresif bukan berarti mengubah tanpa aturan tetapi mengubah yang memenuhi rasa-rasa keadilan.

Selain daripada penafsiran konstitusi oleh MPR di sidang *Judicial Review* di MK, MPR juga memiliki kewenangan untuk menafsirkan konstitusi secara “langsung” dalam perkara tertentu. Perkara yang dimaksud adalah perkara yang menyangkut kewenangan lembaga yang terkait dengan MK atau perkara-pekerja lain yang masih berkaitan dengan MK, maka MK tidak berhak untuk menafsirkannya sendiri, misalkan dalam sidang *judicial review* dengan putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 perihal pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Dalam putusan tersebut dinyatakan dengan jelas bahwa KY tidak berhak mengawasi MK karena makna hakim yang dimaksud untuk diawasi oleh KY adalah Hakim Agung, Hakim Pengadilan Tinggi dan Hakim Pengadilan Negeri dan tidak termasuk Hakim Konsitusi.

Dalam hal ini seharusnya MK tidak berhak menafsirkan konstitusi dalam perkara ini, sebab hal ini berkaitan langsung dengan hakim konstitusi. Hal ini sesuai dengan asas “*nemo judex idoneus in propria causa (niemand is geschikt om als*

rechter in zijn eigen zaak op te treden)” yang berarti bahwa tidak seorang pun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 telah menghadirkan pro dan kontra di dalam masyarakat. Hakim Konstitusi melakukan penafsiran tersebut dengan berlandaskan dengan mengesampingkan asas *nemo iudex in propria causa* dan melandaskan diri pada asas *ius curia novit* atau hakim tidak boleh menolak perkara. Maka dengan adanya hal ini memang benar nyatanya seorang hakim tidak boleh menolak perkara.

Oleh karena itu, perlu ditentukan regulasi yang benar agar perkara pengujian pasal suatu undang-undang kepada UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kewenangan suatu lembaga terkait MK atau perkara lainnya yang masih berkaitan dengan MK, maka seharusnya tidak diajukan ke MK untuk ditafsirkan. Sehingga diperlukan suatu lembaga lain untuk menafsirkan konstitusi di luar MK untuk perkara yang dimaksud di atas. Lembaga yang paling sesuai dan mengetahui seluk beluk dari konstitusi adalah MPR terutama organ-organ di MPR terlibat langsung baik dalam pembentukan UUD NRI 1945 maupun anggota DPR dan DPD yang terlibat langsung dalam proses legislasi yang juga duduk di kursi MPR sehingga MPR yang paling mahfum dari kedua belah sisi, baik sisi dari undang-undang itu dibuat maupun sisi pemahaman mengenai maksud dari konstitusi (UUD NRI 1945). Hal ini juga untuk menciptakan adanya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara. Agar salah satu dari lembaga dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia tidak memiliki kewenangan yang mutlak sehingga diperlukan, sebagaimana yang adagium yang disampaikan oleh Lord Acton “*Power tend to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”.

Kewajiban MPR untuk melakukan Sidang Tahunan

Sidang tahunan MPR menjadi media bagi lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerjanya secara transparan kepada rakyat, sebagaimana Sekretaris Jenderal MPR Ma’ruf Cahyono mengatakan dalam wawancara dengan media Koran Jakarta bahwa “Sidang tahunan ini untuk memfasilitasi semua lembaga negara untuk memberikan laporan kinerja dan ini merupakan amanat reformasi seperti yang tertuang dalam UUD 1945 bahwa kita memiliki dasar demokrasi berkonstitusional dan cermin kedaulatan rakyat,” Hal ini juga didukung oleh pernyataan Menteri Komunikasi dan Informatika, Rudianto yang mengatakan “Sidang MPR pagi hari itu acara tahunan, pertanggungjawaban kita penyelenggara negara kepada masyarakat apa yang kita lakukan,” sehingga sidang tahunan sendiri pada dasarnya merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban lembaga negara seperti presiden, MPR, DPR, DPD, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial kepada rakyat.⁵²⁴

524 “Sidang Tahunan Jadi Forum Laporan Kinerja Pemerintah”, *Koran Jakarta*, 14 Agustus 2017, diakses dari laman

Sebagaimana termaktub dalam Pasal 66 ayat (4) peraturan MPR RI nomor 1 tahun 2014 tentang tata tertib MPR RI “MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.” maka MPR yang terdiri atas wakil rakyat dan wakil daerah dapat memfasilitasi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan *progress report* sebagai salah satu bukti dan sarana bagi lembaga negara untuk menunjukkan keterbukaan dan akuntabilitas. Melalui sidang tahunan ini, lembaga negara dan masyarakat dapat sama sama memahami bagaimana pencapaian yang sudah dilakukan selama periode satu tahun selama bekerja.

Sehingga bila diperhatikan secara saksama, pada dasarnya implikasi utama dari dilaksanakannya sidang tahunan MPR adalah sebagai perwujudan tunduknya lembaga negara terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan, serta sebagai sarana bagi masyarakat secara luas menilai dan mengawasi kinerja lembaga negara. Lain daripada itu, sebagaimana diungkapkan oleh Irwan Guswan selaku ketua DPD-RI, Sidang Tahunan MPR juga memiliki implikasi politis, yakni sebagai bukti bahwa lembaga negara RI bekerja sama secara sinergis.⁵²⁵

Peninjauan Kembali Materi Muatan dan Status Hukum Ketetapan MPR

Sudah 15 (lima belas) tahun sejak keluarnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Sejak peninjauan terakhir melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tersebut dirasa perlulah dilakukan peninjauan kembali terhadap status hukum ketetapan-ketetapan yang pernah ada dahulu hingga sekarang, serta penindaklanjutan dari dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 mengenai pemilahan dan pengadaptasian dari ketentuan yang mana dari ketetapan MPR/S yang harus dituangkan dalam undang-undang. Yang mana penguangan tersebut membutuhkan adaptasi lebih lanjut demi menyesuaikan dengan materi muatan yang menjadi sifat-sifat dari undang-undang. Lebih lanjut lagi diperlukan adanya purifikasi untuk memisahkan Ketetapan MPR mana yang bersifat *beschikking* (penetapan) dan ketetapan mana yang bersifat *regeling* (mengatur) agar kiranya terdapat kejelasan dari sifat-sifat Ketetapan MPR itu sendiri. Agar tidak terjadi ambiguitas dari sifat Ketetapan MPR. Maka dari itu diperlukan suatu organ untuk melakukan pengkajian mengenai status hukum dan materi muatan terhadap Ketetapan MPR/S dari tahun 1960-2002.

Maka untuk itu, peninjauan ini dapat ditugaskan kepada Badan Pengkajian

525 <http://www.koran-jakarta.com/sidang-tahunan-jadi-forum-laporan-kinerja-pemerintah/> pada tanggal 30 Mei 2018.
Hotman Siregar, “Irman Gusman: Sidang Tahunan Simbol Politik Kebersamaan Lembaga Negara”, *Berita Satu*, 5 Agustus 2015, diakses dari laman <http://www.beritasatu.com/politik/296705-irman-gusman-sidang-tahunan-simbol-politik-kebersamaan-lembaga-negara.html> pada tanggal 8 Mei 2018.

MPR. Badan Pengkajian sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah badan yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia. Jumlah anggota dari badan tersebut paling banyak adalah 45 orang yang berasal dari anggota MPR. Anggota tersebut disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan Kelompok DPD, yang diusulkan oleh setiap fraksi dan kelompok DPD.⁵²⁶

Peninjauan ini dibebankan kepada Badan Pengkajian MPR, mengingat hal ini berkaitan dengan tugas-tugas Badan Pengkajian yang dituangkan dalam Pasal 53 Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014, meliputi:

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.
3. Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.⁵²⁷

Dalam melaksanakan tugasnya ini Badan Pengkajian dapat meminta masukan, pertimbangan, saran ataupun usulan dari Lembaga Pengkajian, apabila Badan Pengkajian merasa membutuhkan informasi yang kiranya berguna untuk memperoleh hasil pengkajian yang baik.⁵²⁸ Nantinya Badan Pengkajian akan meninjau status hukum Ketetapan MPR/S dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia juga mengevaluasi materi muatan dari Ketetapan MPR/S yang telah ada sebelumnya tersebut apabila hendak dipertahankan ataupun diubah bentuk produk hukumnya semisal menjadi undang-undang. Yang apabila kajian tersebut telah memperoleh hasil, maka Badan Sosialisasi MPR akan memasyarakatkannya, sesuai dengan salah satu tugasnya yaitu untuk memasyarakatkan Ketetapan MPR.⁵²⁹ Dana untuk pengkajian dan pemasyarakatan ini karena merupakan program yang bersifat nasional maka akan dibebankan kepada APBN yang anggarannya akan disusun oleh Badan Penganggaran MPR.

526 Pasal 50 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Tata Tertib MPR.

527 Rapat Gabungan adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pasal 1 angka 13 Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014).

528 Pasal 65 Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014, menyatakan bahwa Lembaga Pengkajian bertugas: (i) memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan; (ii) 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; (iii) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran negara; dan (iv) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

529 Pasal 48 Tata Tertib MPR.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

3.1. Evaluasi dan Analisis Terhadap Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem ketatanegaraan serta kewenangan lembaga negara baik eksekutif, yudikatif, maupun legislatif, telah dibagi dalam batang tubuh UUD NRI 1945. Hal ini mengindikasikan adanya pembagian cabang kekuasaan yang bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan serta wujud dari *checks and balances*.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Oleh karena itu, setiap lembaga negara yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar merupakan lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Di antara lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia, anomali terjadi pada pengaturan lembaga legislatif, yakni MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Keempat lembaga legislatif ini diatur dalam satu undang-undang secara bersama-sama. Padahal lembaga-lembaga negara lain yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI 1945 telah diatur dalam undang-undang tersendiri. Berikut lembaga-lembaga negara yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945 untuk selanjutnya diatur dengan undang-undang.

1. MPR

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Saat ini MPR diatur bersama-sama dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam UU MD3.

2. Kementerian Negara

Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai Kementerian Negara diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

3. **Pemerintah Daerah**

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah itu diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai pemerintahan daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. **DPR**

Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.” Selanjutnya Pasal 20A ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.” Kemudian Pasal 22A UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Dan terakhir, Pasal 22B UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai susunan DPR, hak DPR dan hak anggota DPR, tata cara pembentukan undang-undang, serta syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR diatur bersama-sama dengan MPR, DPD, dan DPRD, dalam UU MD3.

5. **DPD**

Pasal 22C ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 22D ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini, susunan dan kedudukan DPD, serta syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD diatur bersama dengan MPR, DPR, dan DPRD dalam UU MD3.

6. **KPU**

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Kemudian Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Saat ini mengenai KPU dan pemilihan umum diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

7. Bank Sentral

Pasal 23D UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.” Saat ini fungsi sebagai bank sentral berada di tangan Bank Indonesia yang diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dua kali dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2009.

8. BPK

Pasal 23G ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.” Saat ini BPK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

9. MA

Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.” Saat ini MA diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009.

10. KY

Pasal 24B ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.” Saat ini KY diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

11. MK

Pasal 24C ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.” Saat ini MK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali oleh UU Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014.

12. TNI dan Polri

Pasal 30 ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik

Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.” Saat ini TNI diatur tersendiri dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian RI diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Mengingat kembali bahwa Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan MPR, yang terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, diatur lebih lanjut “dengan undang-undang”. Terkait dengan frasa “dengan undang-undang” sebelumnya telah diuji oleh MK dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang pada pokoknya, dari segi teknik perundang-undangan, frasa tersebut berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri, dalam bentuk produk undang-undang.⁵³⁰ Maka sudah seharusnya MPR diatur dalam undang-undang tersendiri.

Kemudian, kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Namun, di antara lembaga-lembaga negara yang ada, kedaulatan rakyat terwujud penuh dalam wadah MPR.⁵³¹ MPR juga merupakan wujud konkret dari sila keempat Pancasila yang mengamanatkan adanya demokrasi keterwakilan, sehingga MPR menjadi corong bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya.

Peralihan antara era Orde Baru dan Reformasi telah menciptakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satunya adalah perubahan kedudukan MPR – yang sebelumnya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi – menjadi lembaga yang setara dengan lembaga negara lainnya. Perubahan kedudukan ini terjadi bersamaan dengan perubahan kewenangan MPR. Sebelum amandemen UUD NRI 1945, MPR berwenang untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Setelah melalui tahap keempat amandemen UUD NRI 1945 pada tahun 2002 silam, MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Namun, demi menjalankan tugasnya sebagai perwakilan rakyat, MPR memperoleh atribusi wewenang oleh UUD NRI 1945 berupa kewenangan untuk: (i) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (ii) melantik presiden dan/atau wakil presiden; dan (iii) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya Undang-Undang Dasar.⁵³² Maka dari kewenangan tersebut, dapat ditemukan fungsi MPR sebagai berikut:⁵³³

530 Zunnuraeni, “Seberapa Urgenkah Pembentukan UU MPR Tersendiri? Suatu Tinjauan Yuridis”, *Jurnal Majelis*, Edisi 8 (2017): 56-65.

531 R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, No. 1, (Maret, 2017): 44.

532 Pasal 3 UUD NRI 1945.

533 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 63-64.

- Fungsi I : Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- Fungsi II : Melantik presiden dan/atau wakil presiden.
- Fungsi IIIa : Memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- Fungsi IIIb : Memilih wakil presiden (dalam hal terjadi kekosongan)
- Fungsi IIIc : Memilih presiden dan wakil presiden (dalam hal terjadi kekosongan).

Pertama, terkait kewenangan untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan yang diatribusikan kepada MPR melalui UUD NRI 1945. Sebelum UUD NRI 1945 diamandemen pada tahun 1999-2002 sekalipun, MPR telah berwenang untuk menetapkan UUD 1945.⁵³⁴ Mekanisme perubahan dan penetapan ini diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 yakni dengan syarat: (i) diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota MPR; (ii) mengajukan usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya; (iii) melaksanakan sidang MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR; (iv) putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR; (v) tidak diperbolehkan untuk mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tentu kewenangan ini bukan tanpa alasan menjadi kewenangan MPR. Negara Indonesia sejatinya merupakan negara yang menjunjung kedaulatan rakyat, namun di saat yang sama negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karenanya, kehendak rakyatlah yang mampu untuk menentukan konstitusi sebagai hukum tertinggi, namun di sisi lain, ketika konstitusi telah ditetapkan, negara ini wajib tunduk dan taat pada konstitusi tersebut. Kehendak rakyat ini sepenuhnya terkristalisasi dalam lembaga MPR itu sendiri, sehingga menjadi konsekuensi logis bahwa kewenangan untuk menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 berada di tangan MPR.

Kedua, dengan ditiadakannya kewenangan untuk menetapkan GBHN, maka terjadi kekosongan dalam penetapan haluan negara. Dalam rangka mengisi kekosongan tersebut, diterbitkan UU Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). SPPN untuk tingkat nasional terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Sejatinya baik perencanaan pembangunan pra-reformasi (GBHN) maupun pasca reformasi (SPPN) bertujuan untuk memberikan haluan bagi kebijakan yang

534 Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen.

ditetapkan di negara ini untuk mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Akan tetapi, GBHN dan SPPN memiliki beberapa perbedaan yakni sebagai berikut.

Tabel 3.1.

Perbedaan GBHN dan SPPN

	GBHN	SPPN
Definisi	Haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. ⁶	Satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. ⁷
Pembuat	MPR	RPJPN : Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional RPJMN : Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional RKP : Presiden
Produk Hukum	Ketetapan MPR	RPJPN : Undang-Undang RPJMN : Peraturan Presiden RKP : Peraturan Presiden
Jangka Waktu Berlaku	5 (lima) tahun	RPJPN : 20 (dua puluh) tahun RPJMN : 5 (lima) tahun RKP : 1 (satu) tahun
Proses Perancangan Perencanaan Pembangunan	Sebelum adanya amandemen, maka proses perancangan pembangunan hanya sampai pada tahap Repelita saja, dengan wujud konkret tercantum dalam poin-poin Sasaran Pembangunan Lima Tahun (Sarilita). ¹¹ Proses penyusunan GBHN dilaksanakan dalam sidang-sidang umum MPR pada saat itu, dikarenakan kedaulatan sepenuhnya ada di tangan MPR, karena GBHN merupakan suatu produk perencanaan pembangunan mandat dari MPR kepada presiden, sehingga presiden bertanggung jawab kepada MPR dan dapat dijatuhkan bila tidak menjalankan GBHN tersebut. Untuk mempermudah penyusunan GBHN oleh MPR (dahulu penyusunan GBHN oleh MPRS sangatlah lama dan	Dikarenakan seluruh produk SPPN disusun untuk mengakomodir seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat, alur perencanaan dalam SPPN susunan perencanaannya bersifat lebih sistematis, berkesinambungan antar pusat dan daerah, dan aplikatif (lebih rinci sesuai dengan parameter-parameter yang telah dirancang Bappenas), pun lebih aplikatif karena adanya keterlibatan daerah, misalnya dalam Musrenbang. Perubahan sistem perencanaan pembangunan ini menandakan masuknya mekanisme <i>checks and balances</i> dalam sistem ketatanegaraan. ⁸ UU Nomor 25/2004 telah mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan terdiri dari 4 tahapan,

<p>tidak mudah), maka dalam sidang-sidang umum MPR pada masa sesudah Pemilu tahun 1971, presiden selalu memberikan jasanya. Sebagai aparat atau pejabat tinggi yang mengemban tugas melaksanakan dan menjadi penanggung jawab utama dan pertama dari pelaksanaan GBHN, maka presiden telah menyiapkan bahan-bahan masukan untuk menyusun GBHN dalam sidang-sidang umum MPR pada tahun 1973, 1978, 1983, dan sebagainya. Penulis mengambil contoh penyusunan GBHN pada tahun 1983. Presiden menugaskan Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) untuk menyusun rancangan GBHN tahun 1983-1988. Wanhankamnas dalam proses penyusunannya mengamati perkembangan dalam 5 tahun terakhir untuk dijadikan bahan penyusunan—dan meminta bantuan dari berbagai lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan (atau tokoh-tokoh masyarakat). Presiden pun membentuk Tim Sebelas yang hasilnya akan diajukan kepada MPR. MPR setelah pelantikannya segera membentuk Badan Pekerja MPR, yang didalamnya terdapat beberapa Panitia <i>ad hoc</i>. Panitia <i>ad hoc</i> yang disertai tugas untuk mempelajari rancangan GBHN sumbangan dari Presiden adalah Panitia <i>ad hoc</i> I. Panitia <i>ad hoc</i> I inilah yang kemudian merumuskan bentuk akhir dari rancangan GBHN itu untuk seterusnya diajukan kesidang umum MPR 1983. Setelah melalui beberapa tahap pembahasan, maka MPR menerima rancangan ketetapan (Rantap) itu menjadi Ketetapan MPR No. II/MPR/1983, pada tanggal 9 Maret 1983</p> <p>Oleh karena itu, dalam penyusunannya dapat dikatakan berada dalam tataran “elit politik” dan tidak adanya mekanisme <i>checks and balances</i>.</p>	<p>yakni penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; serta evaluasi pelaksanaan rencana. Dijelaskan pula bahwa keempat-empatnya dilaksanakan secara berkelanjutan hingga membentuk suatu siklus yang bulat dan utuh.</p> <p>Perencanaan dan penyusunannya pun dianggap lebih sistematis, dan bertingkat, seperti RPJM Nasional penyusunannya harus berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan Perencanaan dan penyusunannya pun dianggap lebih sistematis, dan bertingkat, seperti RPJM Nasional penyusunannya harus berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Kemudian, penyusunan rancangan RPJM Nasional ini diintegrasikan dengan Renstra-KL, penyelenggaraan Musrenbang jangka menengah nasional, hingga penyusunan rancangan akhir RPJM Nasional. Sehingga, dapat disimpulkan perancangannya betul-betul melibatkan daerah (Musrenbang) barulah naik ke atas tingkatannya hingga akhirnya penyusunan akhir RPJM Nasional (begitu pula dengan RPJM Daerah).</p>
--	--

<p>Isi</p>	<p>Sifatnya abstrak.</p> <p>Berisi tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh MPR untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.</p> <p>Penjabaran dari GBHN dituangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Repelita bersifat konkret dan dibuat oleh Presiden sebagai mandataris MPR dengan dibantu oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).</p>	<p>RPJPN bersifat abstrak.</p> <p>Penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.⁹</p> <p>RPJMN bersifat abstrak.</p> <p>Penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangkau pendanaan yang bersifat indikatif.¹⁰</p> <p>RKP bersifat konkret.</p> <p>Penjabaran dari RPJMN, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.</p>
------------	--	---

Sementara itu, perencanaan pembangunan jangka panjang yang tertuang dalam RPJPN dan pembangunan jangka menengah yang tertuang dalam RPJMN sejatinya bersifat abstrak dan tidak mengandung sanksi. Oleh karenanya tidak tepat apabila hal tersebut tertuang dalam bentuk undang-undang atau bahkan peraturan presiden. Hal ini dikarenakan rencana pembangunan atau haluan negara sejatinya menjadi penunjuk jalan bagi lembaga-lembaga negara dalam menerapkan kebijakan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan sifat materi muatannya yang abstrak serta tidak mengandung sanksi, maka akan lebih tepat apabila rencana pembangunan atau haluan negara diletakkan pada tataran norma dasar negara (*staatgrundgesetz*).

Permasalahan yang muncul selanjutnya adalah dalam produk hukum apa haluan negara ini akan dituangkan. Oleh karena haluan negara ataupun rencana pembangunan sejatinya merupakan penunjuk jalan dan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka kehendak rakyat harus diletakkan dalam penunjuk jalan tersebut. Disinilah MPR memainkan perannya sebagai kristalisasi suara rakyat yang sepenuhnya. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, maka hendaklah arah pembangunan dan haluan negara disusun berdasarkan kehendak rakyat dan dituangkan dalam Peraturan MPR sebagai *staatsgrundgesetz*. Berbeda dengan Ketetapan MPR, yakni produk hukum yang dikeluarkan MPR yang memuat materi bersifat administratif (*beschikking*), maka Peraturan MPR mengandung materi muatan yang sifatnya *regeling* atau mengatur.

Permasalahan berikutnya, telah terjadi perdebatan hangat mengenai ketiadaan mekanisme pengujian haluan negara yang dituangkan ke dalam suatu produk MPR, sehingga mengkhawatirkan tidak adanya tandingan bagi MPR sebagai lembaga negara yang berdaulat (*no rival authority*) yang dapat mengesampingkan keputusan MPR tersebut dan pada akhirnya mengembalikan MPR sebagai lembaga yang paling berkuasa. Hal ini tentu menimbulkan adanya cacat hukum (*rechtsgebreken*), dimana masih dipertanyakan siapakah yang berwenang menguji keabsahan keputusan MPR, misalnya Ketetapan atau Peraturan MPR. Tentu hal ini menjadi sebuah ketimpangan bagi negara yang telah mendaulat diri sebagai negara hukum. Padahal, dalam konteks negara hukum tentu tidak ada norma yang lepas dari mekanisme pengujian dan pengawasan.

Oleh karena itulah, diperlukan mekanisme *judicial preview* oleh MK, sebagai suatu tindakan *pre-emptive*, untuk mencegah kemungkinan pelanggaran hak-hak konstitusional dan memberikan perspektif yang lebih luas dari masyarakat.⁵³⁵ Di samping itu, MK pun diwajibkan untuk memanggil MK untuk dapat memberikan pendapat dan uraian mengenai *original intent* terkait haluan negara yang disusun. Mekanisme MK dengan MPR dalam proses pra-peninjauan haluan negara sebelum menjadi rancangan akhir, niscaya haluan ini akan menjadi dasar dan pedoman bagi seluruh peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berlandaskan pada kehendak rakyat itu sendiri.

Ketiga, berkaitan dengan wewenang pelantikan presiden dan wakil presiden selama ini telah diatur dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tata Tertib MPR). Namun ironis, pelantikan presiden dan wakil presiden selama ini dapat dikatakan hanya bersifat seremonial.

535 Cécile Fabre menyatakan, "Under constitutional preview, by contrast, the constitutionality of the laws can be checked before they are implemented, which can partly pre-empt violations of rights and enable the constitutional court to assess the law from a wider point of view than that offered by the individual cases they have to adjudicate." Lih. Cécile Fabre, *Social Rights Under the Constitution: Government and the Decent Life*, (Oxford : Clarendon Press, 2004), hlm. 173.

Hal ini dapat dilihat dari pelantikan presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan dalam sidang paripurna MPR.⁵³⁶ Dalam sidang ini akan diundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih sementara Pimpinan MPR akan membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden, dilanjutkan dengan sumpah di hadapan Sidang Paripurna MPR.⁵³⁷ Apabila Sidang Paripurna MPR tidak dapat dilaksanakan, maka pelantikan akan dilaksanakan dengan Sidang Paripurna DPR.⁵³⁸ Apabila Sidang Paripurna DPR tidak dapat dilaksanakan maka calon presiden dan wakil presiden tersebut hanya akan bersumpah di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan MA.⁵³⁹ Kemudian berita acara pelantikan presiden dan wakil presiden ditandatangani oleh presiden dan wakil presiden serta Pimpinan MPR.⁵⁴⁰

Sungguh ironis ketika peristiwa yang begitu penting dan sejatinya merupakan buah dari pemilihan umum, satu-satunya peristiwa yang melibatkan seluruh lapisan rakyat Indonesia, namun tidak tertuang dalam suatu bentuk produk hukum yang secara tegas menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan Indonesia telah terpilih dan akan menjalankan tugas dan wewenangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dipilihnya presiden dan wakil presiden tersebut oleh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu dibutuhkan sebuah penetapan terkait hasil pemilihan umum yang dibacakan melalui keputusan KPU, tidak hanya berupa sidang yang seremonial serta berita acara pelantikan, tetapi dituangkan ke dalam suatu produk hukum yang mengikat, dan produk hukum yang tepat adalah Ketetapan MPR. Hal ini dikarenakan sejatinya kewenangan pelantikan berada di tangan MPR sebagai wakil rakyat, dan penetapan melalui Ketetapan MPR merupakan bukti nyata bahwa rakyat Indonesia telah menetapkan calon presiden dan wakil presiden terpilih sebagai pemimpin mereka selama 5 (lima) tahun ke depan.

Keempat, perlu diingat pula bahwa tidak ada manusia yang sempurna. Presiden dan/atau wakil presiden merupakan posisi yang diduduki pula oleh manusia sebagai makhluk tidak sempurna tersebut. Sehingga tidak menutup kemungkinan adanya presiden dan/atau wakil presiden yang telah melakukan perbuatan koruptif, merendahkan martabat, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Negara Indonesia sendiri telah mengatur batasan bagi setiap orang yang menjabat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Batasan ini termaktub dalam

536 Pasal 33 UU MD3.

537 Pasal 114 ayat (3) dan (4) Tata Tertib MPR RI.

538 Pasal 114 ayat (5) Tata Tertib MPR RI.

539 Pasal 114 ayat (6) Tata Tertib MPR RI.

540 Pasal 114 ayat (7) Tata Tertib MPR RI.

Pasal 7A UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Secara historis, presiden merupakan mandataris rakyat sebab dipilih oleh MPR.⁵⁴¹ Sebagai konsekuensinya, pemberhentian presiden juga berada di tangan MPR. Pasca amandemen UUD NRI 1945, pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi sepenuhnya dilakukan oleh MPR. Proses pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden diawali dengan pendapat dari DPR, kemudian MK wajib untuk menyatakan apakah presiden dan/atau wakil presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Apabila MK menyatakan presiden dan/atau wakil presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 7A UUD NRI 1945 atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, maka DPR akan mengusulkan kepada MPR untuk melakukan Rapat Paripurna dengan agenda “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden”. Kemudian MPR mengadakan Rapat Paripurna dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota yang hadir dengan terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada presiden dan wakil presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna tersebut.^{542,543} Keputusan MPR terhadap pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden atas usul DPR harus disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir.⁵⁴⁴

Namun, pemberhentian ini tidak dituangkan dalam produk hukum apa pun yang dapat memberikan suatu legitimasi bahwa presiden dan/atau wakil presiden yang sedang menjabat telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sehingga tidak lagi dapat menjalankan tugasnya sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Maka dari itu perlu adanya produk hukum untuk memberikan legitimasi tersebut, dan produk yang tepat adalah sebuah ketetapan yang berasal dari MPR. Hal ini dikarenakan presiden dan/atau wakil presiden merupakan salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, maka pemberhentiannya harus dilakukan oleh rakyat secara keterwakilan oleh MPR

541 Lihat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen.

542 Perlu diingat bahwa terbuktinya presiden dan/atau wakil presiden dalam melakukan pelanggaran hukum pidana tidak mengesampingkan bahwa peradilan pidana tidak berwenang untuk tidak memeriksa, mengadili, memutus dengan dasar “*jurisdiction* dan asas praduga tidak bersalah/*presumption of innocent*”, karena MK menerima, mengadili, dan memutus tentang terbukti atau tidak terbuktinya dugaan DPR terhadap pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Pamungkas Satya Putra, “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945”, *ADIL: Jurnal Hukum* 7, No. 1, (Juli, 2016): 85-86.

543 Lihat Pasal 7B ayat (7) UUD NRI 1945, Pasal 38 ayat (3) UU MD3, dan Pasal 93 huruf b Tata Tertib MPR.

544 Lihat Pasal 7B ayat (7) UUD NRI 1945 dan Pasal 38 ayat (3) UU MD3

sebagai wadah suara rakyat yang utuh. Sehingga adanya legitimasi dari rakyat secara keterwakilan untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden apabila telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi Republik Indonesia.

Kelima, sejatinya tidak ada manusia yang bisa melihat ke depan. Begitu pula apa yang akan terjadi dengan presiden dan wakil presiden Republik Indonesia. Oleh karenanya konstitusi telah mengantisipasi dengan mengatur pengganti apabila secara tiba-tiba posisi presiden dan/atau wakil presiden kosong dikarenakan situasi dan kondisi yang mendesak. Mungkin Indonesia belum mengalaminya, tetapi di Amerika Serikat, John Fitzgerald Kennedy merupakan presiden Amerika Serikat ke-35, yang meninggal dunia setelah 2 (dua) tahun ia menjabat.⁵⁴⁵ Kejadian inilah yang menyebabkan kekosongan jabatan presiden di Amerika Serikat pada saat itu. Selain itu, kekosongan jabatan presiden juga pernah terjadi di Republik Polandia, yang disebabkan oleh kecelakaan pesawat angkatan udara Polandia yang memakan korban Lech Kaczyński yang merupakan presiden Republik Polandia keempat⁵⁴⁶, kepala bank sentral, petinggi militer, dan sejumlah anggota parlemen.

Kekosongan posisi presiden dan/atau wakil presiden telah diakomodir dalam Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945⁵⁴⁷, Pasal 4 huruf d⁵⁴⁸ dan huruf f⁵⁴⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Tata Tertib MPR. Memang secara otomatis wakil presiden akan menggantikan jabatan presiden yang berhalangan, mangkat atau berhenti. Namun, tidak ada satupun peraturan yang mengatur mengenai mekanisme apabila keadaan terburuk terjadi, apabila wakil presiden, menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan tidak dapat menggantikan jabatan presiden.

Sejatinya melalui mekanisme ini telah jelas tata urutan penggantian dalam

545 Robert Dallek, *An Unfinished Life: John F. Kennedy, 1917-1963* (Boston: Little, Brown, and Co, 2003), hlm 109.

546 "Poland holds state funeral for President Lech Kaczynski". Diakses dari laman <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8627857.stm> pada tanggal 27 April 2018.

547 Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi, "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

548 Pasal 4 huruf d UU MD3 berbunyi, "Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya."

549 Pasal 4 huruf f UU MD3 berbunyi, "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."

rangka mencegah kekosongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Akan tetapi, tanpa dituangkannya ke dalam produk hukum tertentu mengenai penetapan pengganti presiden dan/atau wakil presiden, tidak ada legitimasi terkait penggantian presiden dan/atau wakil presiden tersebut. Padahal presiden dan/atau wakil presiden merupakan pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya memiliki legitimasi sebagai subjek yang disetujui oleh rakyat berdasarkan mekanisme yang telah termaktub dalam UUD NRI 1945 beserta peraturan perundang-undangan yang tertuang di bawahnya.

Maka dari itu, sama halnya dengan pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden dari jabatannya, perlu adanya penetapan oleh wakil rakyat, yakni MPR, terhadap presiden dan/atau wakil presiden dalam produk hukum Ketetapan MPR agar ada legitimasi bagi pengganti presiden dan/atau wakil presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Hal-hal tersebut di atas merupakan permasalahan yang ada terkait kewenangan yang melekat pada MPR saat ini. Namun di samping itu, terdapat pula kewenangan-kewenangan yang seharusnya berada di tangan MPR dengan tujuan untuk mengoptimalkan tujuan eksistensi MPR sebagai wakil rakyat.

Pertama, dalam rangka menegakan *checks and balances*, UUD NRI 1945 yang ditetapkan oleh MPR dijaga oleh MK sebagai *the guardian of the constitution*. MK hadir pasca amandemen ketiga UUD NRI 1945 sebagai konsekuensi penegakan UUD NRI 1945 selaku hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia. MK dalam menjalankan fungsinya sebagai *the guardian of the constitution* berwenang untuk melakukan *judicial review*, yakni pengujian materiil dan formil suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945 sebagai batu uji agar tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.⁵⁵⁰

Dalam perjalanannya, muncul permasalahan terkait pokok perkara yang diputus dan diadili oleh MK. Hal ini dapat dilihat dari putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, yang menguji kewenangan Komisi Yudisial (KY) untuk menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim Agung dan hakim Konstitusi. Terdapat beberapa permasalahan yang perlu digarisbawahi terkait pertimbangan hakim Konstitusi dalam perkara tersebut.

Putusan tersebut secara spesifik mengkritisi konstitusionalitas UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya disebut "UU KY") terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai wewenang Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Pemohon mendalilkan bahwa terminologi "hakim" sebagaimana termaktub dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak menjangkau Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, melainkan hanya merujuk pada Hakim Tingkat Pertama dan Hakim Tingkat

550 Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK.

Banding. Dalam amar putusannya, MK menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan untuk sebagian. Di satu sisi, Komisi Yudisial dinyatakan tetap berwenang mengawasi Hakim Agung. Namun, di sisi lain MK secara sepihak mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY. Walaupun Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 nyata-nyata bertentangan dengan asas *nemo iudex in propria causa*, namun MK membenarkan penyimpangan tersebut dengan dalih memperjuangkan keadilan substansial.

Kontroversi terkait Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 menunjukkan bahwa walaupun Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan yang independen, kewenangan penafsiran konstitusional yang dimiliki seorang diri oleh MK tidak baik, sebab membuka celah praktik *judicial corruption*. Oleh karena itu, demi memaksimalkan seleksi produk hukum dalam *judicial review*, khususnya terkait hal-hal yang berkepentingan langsung dengan MK seperti kekuasaan kehakiman, MA, MK, ataupun KY, diperlukan keterlibatan lembaga lain yang kompeten dalam menyuarakan pendapat rakyat. Maka MPR sebagai representasi rakyat harus dilibatkan, khususnya dalam memberikan tafsir konstitusional terkait perkara kekuasaan kehakiman, termasuk MA, MK, KY, dan berkenaan dengan kekuasaan kehakiman itu sendiri. Hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga yang paling memahami *original intent* dari UUD NRI 1945 sebagai lembaga yang secara historis merupakan lembaga yang menetapkan UUD NRI 1945.

Kedua, kegiatan penyelenggaraan pemerintahan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga negara tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Tentu sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, rakyat berhak untuk mengetahui setiap perkembangan penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia oleh lembaga-lembaga negara dalam upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, diperlukan suatu forum yang transparan, yang memuat hasil kinerja lembaga-lembaga negara tersebut secara periodik. Lembaga-lembaga negara tersebut adalah: (i) presiden dan wakil presiden selaku lembaga eksekutif; (ii) MPR, DPR, DPD, selaku lembaga legislatif; (iii) MA dan MK selaku lembaga yudikatif; dan (iv) BPK sebagai lembaga eksaminatif.

Secara historis, forum semacam ini dilaksanakan oleh MPR dengan menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR. Sidang Tahunan MPR ini dahulu bertujuan untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban presiden sebagai mandataris MPR dalam melaksanakan GBHN.⁵⁵¹ Akan tetapi, oleh karena presiden merupakan mandataris MPR pada masa sebelum amandemen UUD NRI 1945, Sidang Tahunan

551 Pasal 107 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

MPR menjadi forum pertanggungjawaban presiden terhadap MPR, sehingga konsekuensinya adalah apabila presiden dirasa sungguh-sungguh melanggar GBHN, dapat diberhentikan oleh MPR.⁵⁵²

Pada peralihan masa Orde Baru menjadi Reformasi, dalam Sidang Umum MPR pada tahun 1999 ditetapkan Tata Tertib MPR dalam Ketetapan MPR II/MPR/1999. Ketetapan tersebut menyatakan bahwa Sidang Tahunan MPR merupakan sidang yang wajib untuk dilaksanakan setiap tahun, yang dilaksanakan untuk mendengar pidato presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR dan/atau membuat putusan MPR.⁵⁵³

Namun pasca reformasi, MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengikat secara umum. Sehingga Sidang Tahunan MPR hanya menjadi kebiasaan belaka. Konsekuensinya, Sidang Tahunan MPR ini tidak lagi bersifat wajib, bahkan sempat hilang pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sedari tahun 2004-2014. Ironis ketika MPR sebagai wakil rakyat pada masa itu hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, peran MPR hanya sebatas menjalankan tugas untuk mensosialisasikan hasil-hasil amandemen UUD 1945 dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.⁵⁵⁴

Kini, Tata Tertib MPR tertuang dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR (selanjutnya disebut “Tata Tertib MPR”). Menurut Tata Tertib MPR, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.⁵⁵⁵ Namun, Tata Tertib MPR hanya mengikat secara internal anggota-anggota MPR. Selain itu, dalam peraturan yang tidak mengikat ini, terdapat kata “dapat” sehingga dapat disimpulkan bahwa Sidang Tahunan MPR tidak wajib untuk dilaksanakan.

Sejatinya, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, lembaga-lembaga negara perlu melaksanakan tugasnya secara transparan dan akuntabel. Namun, tidaklah mungkin setiap rakyat memiliki waktu untuk mencari sendiri perkembangan negara kinerja lembaga-lembaga negara setiap tahunnya, mengingat setiap individu warga negara memiliki kesibukan dengan kehidupan sehari-harinya. Maka dari itu, hal ini hanya dapat terwujud apabila terdapat suatu forum yang memungkinkan adanya transparansi bagi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan kinerjanya selama satu tahun. Dapat dibayangkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, selama 10 (sepuluh) tahun rakyat kehilangan jejak, sampai mana lembaga-lembaga negara telah mengupayakan kesejahteraan rakyat dan telah melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan perintah peraturan perundang-undangan.

Maka dari itulah, MPR sebagai wakil rakyat selain menjadi penyalur aspirasi

552 Pasal 4 huruf e Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

553 Pasal 49 ayat (2) dan 50 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

554 R. Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 57.

555 Pasal 66 ayat (3) Tata Tertib MPR.

rakyat seharusnya juga dapat menjadi jembatan untuk memperkenalkan rakyat dengan kinerja lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Melalui Sidang Tahunan MPR, MPR dapat mengadakan suatu forum sebagai pintu bagi rakyat untuk terus mengetahui perkembangan kinerja lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan di tangan rakyat tersebut. Dan sudah seharusnya pula, Sidang Tahunan MPR menjadi forum evaluasi bagi lembaga-lembaga negara tersebut. Sehingga MPR tidak hanya menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR, tetapi juga wajib bekerja menghimpun bahan-bahan sebagai aspirasi rakyat dan keinginan rakyat untuk ke depan dalam rangka mengevaluasi kinerja lembaga-lembaga negara setiap tahunnya.

Selain itu, pada praktiknya, sidang tahunan MPR digelar bersama dengan sidang bersama DPR-DPD-MPR untuk mendengarkan pidato kenegaraan hari ulang tahun Republik Indonesia, serta pidato presiden mengenai RAPBN Tahun Anggaran berikutnya. Namun hal ini menyebabkan tidak efisiennya biaya yang dimakan, sehingga perlu penyatuan ketiga rangkaian acara ini dalam satu sidang tahunan MPR sehingga dapat menghemat biaya serta penyelenggaraan sidang tahunan MPR dapat memberikan suatu rasa euforia dan syukur atas kemerdekaan Indonesia dan berjalannya negara hingga saat ini.

Tentu setiap kewenangan MPR beserta dengan badan atau lembaga pendukungnya tidak akan mampu terakomodir dengan baik apabila MPR diatur dalam satu undang-undang bersama dengan DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini dikarenakan pengaturan MPR akan cenderung terlimitasi akibat diatur bersamaan dengan DPR, DPD, dan DPRD yang memiliki kewenangan dan alat pendukung masing-masing.

Maka dari itulah, sudah seharusnya perlu adanya evaluasi terkait amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang sejatinya mengamanatkan pengaturan MPR “dengan undang-undang” serta penguatan kewenangan MPR dan pengaturan alat-alat pendukung MPR dalam undang-undang tersendiri.

3.2. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait

3.2.1. Ketetapan MPR I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 dengan Tahun 2002.

Sebagaimana pernah dibahas, reformasi telah melahirkan anak kandungnya yakni UUD NRI 1945 hasil amandemen. Dalam Undang-Undang Dasar yang diperbaharui ini, kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) telah dicabut dan dilakukan

purifikasi bahwa Ketetapan yang dikeluarkan MPR itu hanya boleh bersifat penetapan (*beschikking*) dan bersifat mengikat ke dalam. Satu-satunya produk MPR yang dapat bersifat *regels* adalah naskah Undang-Undang Dasar dan Perubahannya. Bentuk Pengaturan yang tersedia bagi MPR mengenai perubahan UUD itu dituangkan dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.

Karena amandemen yang berakibat dibredelinya kewenangan MPR untuk mengubah dan menerbitkan Ketetapan MPR, hal ini dapat dilihat dengan diubahnya Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi: “MPR menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”.

Dengan diterbitkannya Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003 ini menjadi puncak dari dari “*sunset clause*”. Dalam Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003. Ketetapan-Ketetapan MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 diklasifikasikan ke dalam enam kelompok, yaitu:

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

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

hasil Pemilu tahun 2004. Sekarang, pemerintahan hasil Pemilu tahun 2004 itu telah terbentuk dan telah berjalan sebagaimana mestinya. Sementara itu, ada lima Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil Pemilu tahun 2004. MPR-RI hasil Pemilu tahun 2004 juga telah terbentuk dan telah menjalankan tugasnya dengan terlebih dulu menetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru, yaitu dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR-RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR-RI.

Oleh karena itu, tinggal dua kelompok ketetapan yang relevan untuk dibahas lebih lanjut di sini meliputi 14 buah Ketetapan MPR/S. Keempat belas Ketetapan itu adalah Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu, yakni meliputi:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi segala pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI 1945.
3. Ketetapan MPR-RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR-RI Nomor V/MPR/1999. Karena sekarang ketentuan yang dimaksud telah terlaksana, maka Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 inipun tidak lagi berlaku, sehingga dalam kelompok ini tinggal dua ketetapan saja yang masih berlaku sampai sekarang.

Serta Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang (11 (sebelas) ketetapan yang terdiri dari 1 (satu) Ketetapan

MPRS dan 10 (sepuluh) Ketetapan MPR), yakni:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
2. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan;
3. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai isi ketetapan ini, sehingga ketetapan ini dapat dikatakan sudah tidak berlaku lagi;
4. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sekarang telah terbentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Karena itu Ketetapan No. III/MPR/2000 ini dapat dikatakan sudah tidak berlaku lagi.
5. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang tentang Petahanan Negara dan undang-undang lain yang terkait. Ketetapan ini juga tidak berlaku lagi;
6. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI sampai terbentuknya undang-undang terkait. Sekarang telah terbentuk undang-undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang POLRI. Karena itu, ketetapan ini juga tidak berlaku lagi sebagai peraturan mengikat untuk umum;
7. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sekarang terbentuk Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang

POLRI, sehingga ketetapan ini juga tidak berlaku lagi;

8. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
9. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
10. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
11. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

Dari 11 (sebelas) Ketetapan MPR/S tersebut yang dapat dikatakan masih berlaku atau mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang dapat dikatakan masih berlaku ada enam ketetapan. Keenam ketetapan itu ditambah dua ketetapan pada kelompok yang diuraikan sebelumnya, menjadi delapan ketetapan yang terdiri atas enam Ketetapan MPR dan dua Ketetapan MPRS yang sampai sekarang masih berlaku mengikat untuk umum. Kedelapan ketetapan tersebut adalah:

1. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPR/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia;
2. Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan;
3. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI 1945;

4. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan;
5. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
6. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
7. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
8. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

Dalam Ketetapan Nomor I/MPR/2003, MPR sendiri juga menentukan adanya 11 ketetapan MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi ketetapan-ketetapan tersebut. Artinya, kesebelas ketetapan MPR/S itu ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri, sehingga dapat diubah oleh atau dengan undang-undang. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa MPR sendiri telah menundukkan status hukum ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya setingkat dengan undang-undang, sehingga untuk selanjutnya ketetapan-ketetapan yang tersisa tersebut harus dipandang sederajat dengan undang-undang. Jika demikian halnya, maka lembaga negara yang berwenang membahas undang-undang ada empat lembaga, yaitu (i) DPR, (ii) presiden, (iii) DPD, dan (iv) Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing.⁵⁵⁶

Jika kedelapan Ketetapan MPR/S itu hendak ditinjau ulang, dapat dilakukan *legislative review* dengan membentuk undang-undang yang mengubah atau mencabut ketetapan-ketetapan itu. Lembaga negara yang dapat mengambil inisiatif adalah presiden atau DPR sebagaimana mestinya. Dalam hal Ketetapan MPR/S itu berkaitan dengan bidang kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), maka DPD juga dapat terlibat atau dilibatkan dalam proses perancangan ataupun pembahasan rancangan undang-undang yang bersangkutan. Namun, apabila sebelum dilakukan

556 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, 2007), hlm. 240.

legislatie review, Ketetapan MPR/S tersebut menimbulkan kerugian hak konstitusional pihak-pihak tertentu, maka — dengan memperluas pengertian undang-undang yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi — pihak-pihak yang bersangkutan dapat saja mengajukannya menjadi perkara pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi.⁵⁵⁷ Dalam hal ini mekanisme yang ditempuh adalah mekanisme *judicial review* yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁵⁵⁸

3.2.2. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2018

Lembaga perwakilan yang ada di Indonesia terdiri dari MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sementara DPRD merupakan perwakilan rakyat di daerah. Namun, keempat lembaga perwakilan ini diatur dalam satu undang-undang yang sama. Secara historis, penyatuan pengaturan ini telah dimulai sejak penerbitan UU lembaga perwakilan pertama kali hingga saat ini, yakni:

1. UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan UU Nomor 5 Tahun 1975, UU Nomor 2 Tahun 1985, dan terakhir dengan UU Nomor 5 Tahun 1995;
2. UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 1995;
3. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 4 Tahun 1999;
4. UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mencabut UU Nomor 22 Tahun 2003;
5. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2018, yang mencabut UU Nomor 27 Tahun 2009.

Cikal bakal dari UU MD3 yang berlaku saat ini adalah UU Nomor 16 Tahun 1969 yang merupakan salah satu dari paket undang-undang di bidang

557 *Ibid*, hlm 241.

558 Undang-Undang ini kini sudah melalui dua kali perubahan, pertama melalui UU No. 8 Tahun 2011 dan kedua melalui UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK menjadi UU.

politik pada masa Orde Baru bersama dengan UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itulah, ketiga undang-undang tersebut dibahas setiap menjelang pemilihan umum. Perubahan ketiga paket undang-undang tersebut pun diwarisi sampai saat ini.⁵⁵⁹

Padahal sejatinya MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan masing-masing sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Berikut merupakan lembaga-lembaga negara yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 untuk diatur dalam undang-undang, beserta undang-undangnya masing-masing:

1. MPR

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Saat ini MPR diatur bersama-sama dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam UU MD3.

2. Kementerian Negara

Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai Kementerian Negara diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

3. Pemerintah Daerah

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah itu diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai pemerintahan daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. DPR

Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.” Selanjutnya Pasal 20A ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.” Kemudian Pasal 22A UUD NRI 1945 berbunyi,

559 Rusnan, “Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Majelis* 8, (2017): 9.

“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Dan terakhir, Pasal 22B UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini mengenai susunan DPR, hak DPR dan hak anggota DPR, tata cara pembentukan undang-undang, serta syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR diatur bersama-sama dengan MPR, DPD, dan DPRD, dalam UU MD3.

5. DPD

Pasal 22C ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.” Kemudian Pasal 22D ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.” Saat ini, susunan dan kedudukan DPD, serta syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD diatur bersama dengan MPR, DPR, dan DPRD dalam UU MD3.

6. KPU

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.” Kemudian Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Saat ini mengenai KPU dan pemilihan umum diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

7. Bank Sentral

Pasal 23D UUD NRI 1945 berbunyi, “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.” Saat ini fungsi sebagai bank sentral berada di tangan Bank Indonesia yang diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dua kali dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2009.

8. BPK

Pasal 23G ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.” Saat ini BPK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

9. MA

Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.” Saat ini MA diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009.

10. KY

Pasal 24B ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.” Saat ini KY diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

11. MK

Pasal 24C ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.” Saat ini MK diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali oleh UU Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014.

12. TNI dan Polri

Pasal 30 ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.” Saat ini TNI diatur tersendiri dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian RI diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari pemaparan di atas, dapat ditemukan bahwa seluruh lembaga negara yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945 untuk “... diatur lebih lanjut dengan undang-undang” telah diatur dalam UU tersendiri, kecuali MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Padahal sejatinya, sebagai bagian dari perintah UUD NRI 1945, MPR, DPR, dan DPD juga diperintahkan oleh UUD NRI 1945 untuk “... diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, sementara DPRD

merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945.⁵⁶⁰

Selain itu, sebagaimana kita ketahui terdapat lembaga-lembaga yang melekat pada MPR itu sendiri yakni Badan Pengkajian, Badan Sosialisasi, Badan Anggaran, dan Lembaga Pengkajian. Namun, dengan pengaturan yang menggabungkan lembaga MPR, DPR, DPD, serta DPRD dalam satu undang-undang mengakibatkan tidak terakomodirnya pengaturan mengenai badan dan lembaga pendukung MPR. Dalam UU MD3 sendiri hanya ada satu sistem pendukung yang diatur berkaitan dengan MPR, yakni Sekretariat Jenderal MPR. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa pasal UU MD3 sebagai berikut, yakni:

Pasal 413

- (1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas MPR, DPR, dan DPD, dibentuk Sekretariat Jenderal MPR, Sekretariat Jenderal DPR, dan Sekretariat Jenderal DPD yang susunan organisasi dan tata kerjanya diatur dengan peraturan Presiden atas usul lembaga masing-masing.

Pasal 414

- (1) Sekretariat Jenderal MPR, Sekretariat Jenderal DPR, dan Sekretariat Jenderal DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 413, masing-masing dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal yang diusulkan oleh pimpinan lembaga masing-masing sebanyak 3 (tiga) orang kepada presiden.
- (2) Sekretaris jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada dasarnya berasal dari pegawai negeri sipil profesional yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sebelum mengajukan usul nama calon sekretaris jenderal sebagaimana dimaksud

⁵⁶⁰ Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."

pada ayat (1) dan ayat (2), pimpinan lembaga masing-masing harus berkonsultasi dengan Pemerintah.

- (4) Usul nama calon Sekretaris Jenderal MPR, Sekretaris Jenderal DPR, dan Sekretaris Jenderal DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Presiden.
- (5) Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Jenderal MPR, Sekretaris Jenderal DPR, dan Sekretaris Jenderal DPD bertanggung jawab kepada pimpinan lembaga masing-masing.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan dan tata cara pertanggungjawaban sekretaris jenderal diatur dengan peraturan lembaga masing-masing.

Pasal 415

- (1) Pegawai Sekretariat Jenderal DPR dan Badan Keahlian DPR, serta Sekretariat Jenderal DPD terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap.
- (2) Ketentuan mengenai manajemen kepegawaian MPR, DPR, dan DPD diatur dengan peraturan lembaga masing-masing yang dibahas bersama dengan Pemerintah untuk ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Selebihnya, pengaturan sistem pendukung lembaga-lembaga legislatif ini terpusat kepada kelompok pakar atau tim ahli DPR dan DPD dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas DPR dan DPD. Selain itu, UU MD3 juga perlu memusatkan perhatiannya pada pengaturan sistem pendukung DPRD provinsi, dan kabupaten/kota, yakni Sekretaris DPRD serta kelompok pakar atau tim ahli DPRD dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas DPRD.

Ironis, tiga badan dan satu lembaga yang melekat pada MPR tidak sama sekali diatur dalam UU MD3, melainkannya diatur dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI yang saat ini bersifat tidak mengikat secara eksternal. Hal ini berdampak pada tidak maksimalnya kinerja ketiga badan dan satu lembaga yang melekat pada MPR tersebut, karena pengaturan yang tidak mengikat secara eksternal tersebut membuat

kinerja ketiga badan dan satu lembaga yang melekat pada MPR hanya mengikat pada MPR itu sendiri. Sehingga, fungsi dari ketiga badan dan satu lembaga tersebut tidak dirasakan secara maksimal oleh pihak-pihak lain, termasuk masyarakat.

Selain itu, kewenangan MPR harus diperkuat dalam rangka menunjang tujuan pembentukan MPR, yakni lembaga yang bertindak sebagai perwakilan rakyat. Saat ini, kewenangan MPR termaktub dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 yakni: (i) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (ii) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (iii) dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya kewenangan MPR tertuang lebih lanjut dalam Pasal 4 UU MD3 yang berbunyi sebagai berikut:

“MPR berwenang:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum;
- c. 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;
- d. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya;
- e. Memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. 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 berakhirnya masa jabatannya.

Namun kewenangan-kewenangan yang ada ini tidak mampu sepenuhnya menunjang fungsi MPR sebagai kristalisasi utuh suara rakyat. Sejatinya terdapat beberapa kewenangan yang perlu ditambah dalam rangka memperkuat MPR.

Pertama, perlunya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara atau arah pembangunan negara. Hal ini dikarenakan pembangunan sejatinya ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karenanya, dengan penempatan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat, maka rakyat berhak untuk menentukan arah pembangunan sesuai harapannya. Mengingat jumlah rakyat Indonesia yang mencapai 250 juta orang, maka demokrasi keterwakilan menjadi opsi yang dipilih untuk dapat menjunjung kedaulatan rakyat secara maksimal. Demokrasi keterwakilan di Indonesia dilaksanakan oleh MPR sebagai sepenuhnya kristalisasi suara rakyat.

Kedua, perlunya kewenangan MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden apabila presiden dan/atau wakil presiden serta *triumvirate* mangkat. Baik dalam hal pemberhentian presiden dan/atau presiden maupun pelantikan presiden dan/atau wakil presiden, kewenangan MPR dibatasi oleh Pasal 4 huruf (e)⁵⁶¹ dan (f)⁵⁶² UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai pemberhentian dan/atau pelantikan itu sendiri. Apabila sampai terjadi hal seperti ini, maka tidak adanya kepastian hukum yang mengatur dan menjamin hal ini.

Ketiga, perlunya kewenangan MPR untuk dapat memberikan penafsiran originalisme terhadap konstitusi. Peran ini diperlukan dalam proses pengujian UU terhadap UUD oleh MK. Alasan yang mendasari perlunya

561 Bunyi Pasal 4 Huruf (e): "memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya."

562 Bunyi Pasal 4 huruf (f): "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 presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

kewenangan MPR untuk menafsirkan konstitusi secara originalisme adalah sebab MPR secara historis, bahkan hingga saat ini, merupakan lembaga yang berwenang untuk menetapkan dan mengubah UUD. MPR pun memiliki peran dalam pembentukan maupun amandemen 4 (empat) tahap yang telah dilakukan terhadap UUD NRI 1945. Oleh karenanya, MK perlu bergantung pada MPR dalam menafsirkan *original intent* dari teks UUD NRI 1945 tersebut.

Selain itu, pengalaman mengajarkan kepada kita bahwa penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi dimana saja dan kapan saja ketika tidak ada mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut. Hal ini terjadi pada MK dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006. Dalam putusan tersebut MK melakukan pengujian terhadap UU KY yang diajukan oleh 31 (tiga puluh satu) orang Hakim Agung, yang mengajukan permohonan pengajuan UU KY dan UU Kekuasaan Kehakiman terhadap Pasal 24B ayat (1) dan Pasal 25 UUD NRI 1945. Pemohon mendalilkan bahwa Hakim Agung dan Hakim Konstitusi seharusnya tidak tercakup di dalam pengawasan KY, karena kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak merujuk pada Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, melainkan Hakim Tingkat Pertama dan Hakim Tingkat Banding.

Namun, dalam putusannya, MK hanya mengabulkan sebagian, yakni mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY dan mengabaikan asas *nemo iudex in propria causa*. Dengan begitu, dapat dilihat setinggi atau sesempurna apapun suatu lembaga telah dibuat, tetap dibutuhkan suatu mekanisme pengawasan, khususnya lembaga tersebut merupakan lembaga yang berwenang melakukan *judicial review* UU terhadap UUD NRI 1945. Maka daripada itu, MPR dibutuhkan untuk memberikan tafsir konstitusional, mengingat pula kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, sehingga konsekuensi logisnya MPR tentu mengetahui *original intent* dalam perubahan atau penetapan suatu pasal dalam UUD NRI 1945. Berdasarkan pemaparan di atas, maka mekanisme *checks and balances* akan tercipta, sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan kewenangan MK yang berpotensi mengarah pada *judicial corruption*.

Keempat, perlunya menambah kewenangan MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan MPR secara rutin. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan transparansi antara lembaga negara dengan rakyat yang berdaulat dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga negara. Terlebih sidang tahunan MPR dapat dimanfaatkan sebagai suatu forum komunikasi antara rakyat dan lembaga negara dimana

rakyat dapat menyampaikan masukan dan saran sebagai bentuk evaluasi bagi lembaga negara. Sehingga rakyat bukan hanya menjadi penonton belaka, melainkan berperan sebagai salah satu pilar penyokong jalannya suatu negara.

Merujuk pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 tertulis, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*". Dengan pernyataan "diatur lebih lanjut dengan undang-undang" disini seharusnya MPR memiliki undang-undang yang terpisah sendiri yang mengatur mengenai hal-hal yang lebih terperinci tentang MPR itu sendiri.

Apabila ditinjau kembali mengenai kewenangan-kewenangan MPR yang ada dalam UU MD3 sendiri, masih banyak kewenangan MPR yang tidak dapat diakomodir dengan baik apabila hanya melalui UU MD3 ini, mengingat bahwa lembaga negara yang diatur dalam UU MD3 ini bukan hanya MPR saja. Namun, masih banyak kewenangan-kewenangan MPR yang harus dikaji, seperti penentuan GBHN bersama presiden, penafsiran konstitusi, baik tentang proses pelantikan maupun pemberhentian, serta sidang tahunan.

3.2.3. UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 dan UU Nomor 4 Tahun 2014

MK merupakan lembaga yang dibentuk pasca amandemen ketiga UUD NRI 1945 sebagai *the guardian of the constitution*. Melalui Pasal 24C UUD NRI 1945 yang lebih lanjut dituangkan dalam Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 dan UU Nomor 4 Tahun 2014 (selanjutnya disebut "UU MK"), MK memiliki wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:⁵⁶³

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

563 Lih. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK.

Selain itu MK juga wajib untuk memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.⁵⁶⁴

Berkenaan dengan evaluasi terhadap lemahnya kewenangan MPR yang berakibat pada rendahnya tingkat kepuasan rakyat, diperlukan pula mekanisme *checks and balances* agar MPR tidak melakukan penyalahgunaan wewenang. Peran MK diperlukan dalam 2 (dua) kewenangan tambahan yang diberikan kepada MPR.

Pertama, terkait kewenangan MPR untuk menetapkan suatu haluan pembangunan negara. Oleh karena haluan pembangunan negara harus menjadi landasan bagi setiap undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang, maka haluan pembangunan negara harus dituangkan ke dalam produk hukum yang lebih tinggi kedudukannya dibanding undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang. Hal ini dimaksudkan agar norma-norma yang berada dalam haluan pembangunan tersebut dapat mengikat peraturan-peraturan yang berkedudukan lebih rendah dari haluan pembangunan negara tersebut.

Agar MPR tidak melakukan penyalahgunaan kewenangan dalam menerbitkan haluan pembangunan negara, maka mekanisme *checks and balances* amat dibutuhkan, terutama dari cabang kekuasaan lain. Salah satu cabang kekuasaan yang penting perannya untuk menjaga agar haluan pembangunan negara menjadi jembatan pelaksanaan UUD NRI 1945 adalah MK. Hal ini berkesinambungan dengan peran MK sebagai *the guardian of the constitution*.

Dalam rangka menjaga agar haluan pembangunan negara yang diterbitkan oleh MPR tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka harus terlebih dahulu dipastikan oleh MK melalui mekanisme *judicial preview*. *Judicial preview* wajib dilakukan oleh MK setiap kali MPR akan menerbitkan haluan pembangunan negara. MPR pun wajib untuk menyerahkan terlebih dahulu draf rancangan haluan pembangunan negara sebelum menerbitkannya sebagai peraturan yang mengikat.

Oleh karena itu, *judicial preview* terhadap haluan pembangunan negara kelak harus menjadi kewajiban rutin MK setiap lima tahun sekali. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan *checks and balances* serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh MPR.

564 Lih. Pasal 10 ayat (2) UU MK.

Kedua, terkait *judicial deference* yang menjadi seharusnya menjadi kewajiban lain dari MK. Sebagaimana dikatakan oleh Jaksa Agung Amerika Serikat, Edffuwin Meese III, tidak seharusnya hakim menafsirkan konstitusi secara luas, melainkan sebagai berikut:

“The original meaning of constitutional provisions and status, provided, the only reliable guide for judgement. Judges would once again decide case not on the basis of their views of ‘sound public policy’ or ‘ideological predilections’, but rather with principle restraint that recognized the importance of judicial deference to the political branches at both the national and state levels of government (Arti yang orisinal dari ketentuan-ketentuan dan status konstitusi adalah pedoman yang paling dapat diandalkan untuk peradilan. Hakim sekali lagi bukan memutus perkara berdasarkan pandangan mereka terhadap kebijakan publik atau ketertarikan terhadap suatu ideologi, tetapi melalui prinsip mengekang (*restraint*) dengan memperhatikan pentingnya *judicial deference* terhadap cabang-cabang kekuasaan politik baik di tingkat pemerintahan nasional maupun lokal).”⁵⁶⁵

Penitikberatan tafsir oleh legislatif ataupun hakim umumnya terlihat dari sistem hukum yang dianut suatu negara. Umumnya, *Civil Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law creation* atau legislator, sedangkan *Common Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law application* atau peran hakim.⁵⁶⁶ Sehingga melihat kepada Indonesia yang menganut *Civil Law System*, seharusnya Indonesia lebih menitikberatkan kekuasaan tafsir oleh legislator, dikarenakan *Civil Law System* mendasarkan undang-undang sebagai sumber hukum utama, sementara negara-negara yang menganut *Common Law System* mendasarkan yurisprudensi hakim sebagai sumber hukum mereka.

Maka dari itulah, penafsiran konstitusi untuk mencari *original intent*, khususnya dalam negara *Civil Law System* seperti Indonesia, sudah seharusnya dilakukan oleh MPR. Namun, demi terciptanya *checks and balances*, pertimbangan tetap harus dilakukan oleh MK. Maka dari itu,

565 Jack N. Rakove, *Interpreting the Constitution the Debate over Original Intent*, (Boston: Northeastern University Press, 1990), hlm. 3.

566 R. Herlambang Perdana Wiratraman, “Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum” dalam Donny Donardono, ed., *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: HuMa, 2007), hlm. 68.

kewenangan untuk menafsirkan secara originalisme harus dilakukan oleh MPR sebagai pembuat UUD NRI 1945 secara historis. Tetapi penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh MPR tidak mengikat bagi MK. MK tetap memiliki kebebasan untuk melakukan penafsiran non-originalisme serta memutus berdasarkan pertimbangan terhadap penafsiran originalisme maupun non-originalisme.

Selain itu, terdapat pula pembatasan lain yang harus dilakukan terhadap MK. Hal ini didasarkan pada pengalaman *judicial review* yang dilakukan oleh MK terhadap UU KY dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006. KY sejatinya merupakan suatu *judicial committee* yang dicita-citakan untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Akan tetapi dalam pengajuan uji materi UU KY yang dilakukan oleh 31 (tiga puluh satu) orang pemohon yang seluruhnya merupakan Hakim Agung tersebut, Hakim Konstitusi telah mengeluarkan putusan yang *ultra petita*. Hal ini dikarenakan pada awalnya para pemohon menyatakan bahwa seharusnya Hakim Agung, Hakim Konstitusi, serta Hakim *Ad Hoc* tidak diawasi oleh KY.⁵⁶⁷

Melalui Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 ini, MK mengeluarkan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY dengan beberapa pertimbangan. Pertama, hakim yang didefinisikan dalam UU KY adalah inkonstitusional sebab memasukkan Hakim Konstitusi dalam definisi tersebut. Kedua, Hakim Konstitusi berbeda dengan Hakim Agung maupun hakim-hakim di bawah MA karena Hakim Konstitusi bukanlah hakim yang menjabat selama 5 (lima) tahun dan keseluruhan pemilihan serta pengangkatan Hakim Konstitusi sama sekali tidak melibatkan KY.⁵⁶⁸ Ketiga, oleh karena KY terletak pada Pasal 24B UUD NRI 1945 yang berada sebelum Pasal 24C UUD NRI 1945 yang mengatur tentang MK, maka KY tidak berwenang untuk mengawasi MK, melainkan hanya berwenang dan ditujukan sedari awal pembentukannya untuk mengawasi MA yang diatur dalam Pasal 24A UUD NRI 1945.

Dengan demikian, MK secara nyata mengatasnamakan kepentingan publik, namun secara sadar telah mengadili perkara yang menyangkut kepentingan MK itu sendiri. Alasan yang dipaparkan oleh MK untuk dapat mengesampingkan asas *nemo iudex in propria causa* tidak dipaparkan secara mendalam, sehingga sulit ditemui penalaran hukum yang rasional mengapa MK tetap berwenang untuk mengadili perkara yang menyangkut lembaga MK itu sendiri.

567 Pengujian dilakukan terhadap UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Pasal 24B ayat (1) dan Pasal 25 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung, Hakim Konstitusi, serta Hakim *Ad Hoc*.

568 Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 hlm. 174.

Faktanya, hilangnya pengawasan eksternal oleh KY terhadap Hakim Konstitusi tidak membawa perbaikan, justru memperburuk kualitas hakim Konstitusi itu sendiri. Beberapa di antaranya adalah: (i) Akil Mochtar, mantan Ketua MK yang divonis penjara seumur hidup pada tanggal 30 Juni 2014 karena dinyatakan terbukti bersalah menerima hadiah dan tindak pidana pencucian uang terkait kasus sengketa Pilkada di MK;⁵⁶⁹ (ii) Patrialis Akbar, mantan Hakim Konstitusi Patrialis Akbar yang terbukti menerima suap dari pengusaha impor daging, Basuki Hariman dan stafnya Ng Fenny agar Patrialis membantu memenangkan putusan perkara Nomor 129/PUU-XIII/2015 terkait uji materi atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, yang diajukan ke MK;⁵⁷⁰ (iii) Arief Hidayat yang saat ini masih menjabat sebagai Ketua MK, yang telah dua kali melakukan pelanggaran etik.⁵⁷¹

Oleh karena itu, berkaitan dengan kewenangan Hakim Konstitusi itu sendiri perlu ada suatu mekanisme *checks and balances* agar penyalahgunaan kekuasaan tidak terulang. Terlebih pengujian undang-undang berkaitan pula dengan pengaturan kewenangan masing-masing lembaga termasuk MK. mekanisme *checks and balances* ini paling baik dilakukan oleh MPR sebagai lembaga yang secara historis membuat UUD NRI 1945 dan memahami *original intent* dari UUD NRI 1945 itu sendiri.

3.2.4. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain,

569 BBC Indonesia, "Akil Mochtar Divonis Hukuman Seumur Hidup", diakses dari laman http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/06/1406_30_vonis_akil_muchtar pada tanggal 11 Februari 2018.

570 Abba Gabrillin, "Patrialis Akbar Divonis 8 Tahun Penjara", diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/09/04/12302181/patrialis-akbar-divonis8-tahun-penjara> pada tanggal 11 Februari 2018.

571 Catatan Koalisi Masyarakat Selamatkan Mahkamah Konstitusi, pada 16 Januari 2018, Dewan Etik MK sudah menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan kepada Arief. Ia terbukti menemui politikus dan anggota DPR RI pada November 2017. Pertemuan itu diduga berkaitan dengan pemilihan hakim konstitusi perwakilan DPR RI dan pemilihan Ketua MK. Sebelumnya, Dewan Etik MK juga telah menjatuhkan sanksi kepada Arief atas dugaan pelanggaran etik berupa mengirim katebelece kepada Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Kejaksaan Agung untuk membina salah seorang kerabatnya yang menjadi jaksa. Pun, di bawah kepemimpinan Arief Hidayat, ditangkap dan divonis salah satu Hakim Konstitusi, Patrialis Akbar, atas suap terkait *Judicial Review* UU Peternakan dan Kesehatan Hewan. Fabian Januarius Kuwado, "Terlibat Kasus-Kasus Etik, Arief Hidayat Diminta Mundur dari Ketua MK", diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/25/20110941/terlibat-kasus-kasus-etik-arief-hidayat-diminta-mundur-dari-ketua-mk> pada tanggal 11 Februari 2018.

sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.⁵⁷²

Menurut Satjipto Rahardjo, suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsur peraturan (*regeling*).⁵⁷³ Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa seharusnya peraturan perundang-undangan bersifat mengatur atau *regeling*.

Dari kesimpulan di atas, maka terdapat anomali dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut “UU Nomor 12/2011”). Anomali tersebut terletak pada keberadaan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Terlebih Ketetapan MPR tersebut berkedudukan lebih tinggi daripada undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undang. Namun, dalam hal ini bukan berarti keberadaan Ketetapan MPR tidak diakui. Maka dari itu, adalah sebuah keputusan yang bijaksana untuk kembali memasukkan Ketetapan MPR dalam tata urutan perundang-undangan.

Namun dalam UU Nomor 12/2011, Ketetapan MPR kembali dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan Ketetapan MPR ini ditegaskan kembali dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12/2011, bahwa hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud adalah Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap

572 Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind.Hill. Co, 1992), hlm. 2-3.

573 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-VIII, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 83-84.

Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.⁵⁷⁴

Ketetapan MPR dalam sejarah merupakan produk hukum yang unik dan berbeda dengan produk-produk hukum lainnya. Ketetapan MPR dalam sejarahnya dapat berupa produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dapat pula berupa produk hukum yang bersifat administratif (*beschikking*) seperti pelantikan presiden dan/atau wakil presiden.

Implikasi hukum dari dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Hal ini dikarenakan undang-undang dan peraturan yang berada di bawah undang-undang harus tunduk pada Ketetapan MPR yang dapat pula berupa *beschikking*. Terlebih, *beschikking* memiliki sifat-sifat yakni individual, konkret, serta berlaku sekali selesai. Maka tidaklah logis apabila suatu peraturan yang bersifat mengatur (*regels*) tunduk pada produk hukum yang bersifat administratif (*beschikking*).

Maka dari itu, sudah seharusnya kewenangan MPR membentuk hukum yang bersifat mengatur dan bersifat administratif dituangkan ke dalam dua produk yang berbeda. Sejatinya produk hukum yang diberi judul “Ketetapan” MPR seharusnya bersifat *beschikking*, mengingat pula penetapan sebagaimana didefinisikan oleh Prayudi adalah perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.

Agar selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maka peraturan yang bersifat mengatur yang dikeluarkan oleh MPR sebaiknya tertuang dalam produk yang diberi judul “Peraturan” MPR. Oleh karenanya, hierarki peraturan perundang-undangan juga harus diubah sesuai dengan pengubahan produk hukum yang menjadi wadah penuangan norma hukum oleh MPR. Sehingga konsekuensi dari pengubahan tersebut maka perlu untuk mengubah hierarki peraturan perundang-undangan menjadi sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945;
2. Peraturan MPR;
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

574 Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011.

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan MPR yang dimaksudkan dalam perubahan UU Nomor 12/2011 mendatang adalah peraturan yang bersifat mengatur untuk menetapkan haluan pembangunan negara. Sementara itu, Ketetapan MPR dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan menjadi produk hukum untuk menjadi wadah untuk norma hukum yang bersifat administratif seperti pelantikan presiden dan/atau wakil presiden, ataupun untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden dalam hal presiden, wakil presiden, serta *triumvirate* mangkat.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Perubahan merupakan suatu hal yang tidak mungkin dihindari. Zaman terus berkembang dengan cepat, serta sejak dikumandangkannya reformasi, perlu diadakan pembenahan dan perubahan agar selaras dengan tuntutan masyarakat dan zaman, demi mencapai tujuan negara. Hukum sebagai alat dari rekayasa sosial, harus peka terhadap dinamika masyarakat, sehingga dapat mengakomodir tiap kebutuhan warga negaranya.⁵⁷⁵ Perubahan bukanlah suatu hal yang tabu, akan tetapi tiap perubahan yang diprakarsai idealnya harus mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan harus dilakukan dengan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila. UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi (*grundnorm*) harus tetap menjadi rumusan ideologi Pancasila pada pembukaannya, serta setiap pasalnya yang menjadi transformasi Pancasila. UUD NRI 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi yang mengandung norma fundamental dan cita-cita filosofis masyarakat Indonesia. Pancasila merupakan landasan filosofis yang menjadi suatu keniscayaan dalam esensi konstitusi Indonesia.

Pancasila menjadi landasan berbangsa sekaligus bernegara. Dalam hal bernegara (bagaimana *state* ditata dan dikelola), maka Pancasila harus didasari sebagai bintang pemandu, sebagai titik keseimbangan, sebagai bagaimana kehidupan berbangsa harus dibangun dan bagaimana kehidupan bernegara harus ditata-kelola. Artinya, dalam tiap pembangunan Pancasila harus menjadi haluan, bahkan menjadi pandangan hidup bagi penyelenggaranya dan juga rakyatnya.

Selain itu, keyakinan bahwa hakikat konstitusi adalah kesepakatan luhur segenap komponen bangsa demi melaksanakan hidup ketatanegaraan juga harus menjadi landasan filosofi amandemen UUD NRI 1945 ini. Bukti dari adanya transfer kekuasaan dari rakyat dalam praktik ketatanegaraan merupakan hal yang sangat penting untuk senantiasa diperhatikan. Urusan legitimasi merupakan masalah yang memiliki urgensi karena merupakan sesuatu yang berhubungan dengan keabsahan dari hukum yang berlaku termasuk UUD NRI 1945.

575 Andi Kasmawati, "Politik Hukum, Aspek, dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah", *Humanis*, Vol. XII No. 1, (Januari 2011) : 7.

Hal ini juga berhubungan dengan perubahan UUD NRI 1945 yang tidak dapat menyentuh Pembukaan yang memuat Pancasila sehingga perubahan hanya dilakukan dengan teknik amandemen sebagai upaya mempertegas diktum yang terumus dalam pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Pembukaan konstitusi suatu negara harus diyakini sebagai bagian yang sakral dari sebuah konstitusi.⁵⁷⁶

Pembukaan tak hanya mengandung nilai-nilai Pancasila, namun juga mengandung cita-cita atau tujuan akhir dari penyelenggaraan negara Indonesia merdeka, yang telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa dan dituangkan dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

UUD NRI 1945 setelah perubahan memberi nuansa yang berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum, mengalami perubahan yang mendasar. Akan tetapi, tiap perubahan yang terjadi tidak dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum berkedaulatan rakyat.⁵⁷⁷ Paham konstitusionalisme menjadi upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum dan rakyat sebagai pelaksanaan ketatanegaraan sehari-hari.⁵⁷⁸

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

Mandat rakyat pada sila keempat tersebut yang terdokumentasikan dalam pembukaan UUD NRI 1945 tersebut masih bersifat abstrak sehingga dibutuhkan suatu implementasi secara kelembagaan, implementasi kelembagaan tersebut terwujud dalam lembaga-lembaga negara hal tersebut diatur dalam batang tubuh UUD NRI 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan yang lain. Oleh karena itu setiap

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

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

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

warga negara haruslah memiliki kesempatan yang sama untuk memperjuangkan hak-haknya. Rakyat menjadi penyelenggara yang menentukan nasibnya sendiri dan di saat yang sama rakyat juga menjadi penerima manfaat utama dari penyelenggaraan tersebut.

NKRI mewujudkannya melalui tatanan penyelenggaraan negara yang menggunakan teori *trias politica* Montesquieu sebagai dasar, yaitu pemisahan kekuasaan negara yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan ini merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia untuk berproses menuju pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan yang demokratis ini dimaksudkan sebagai pemerintahan yang melibatkan rakyat dan untuk rakyat. Segala kekuasaan dalam cabang-cabang kekuasaan yang saling terpisah tersebut memiliki dasar legitimasi, yaitu dari rakyat, lewat pemilihan umum yang dijamin keabsahannya.⁵⁷⁹

MPR adalah lembaga negara yang lahir dari sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, dengan berbagai kewenangannya. Hal ini sejalan dengan demokrasi keterwakilan yang dianut negara Indonesia, dimana terdapat tanggung jawab yang ditanggung yang dipilih terhadap pemilihnya.⁵⁸⁰ MPR secara keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat, karena terdiri dari anggota DPR dan juga DPD. Atas dasar itulah, dalam konteks kedaulatan rakyat, MPR tetap memiliki peran dalam menjalankan kedaulatan rakyat sesuai amanah UUD NRI 1945, karena MPR sekarang merupakan representasi partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi Indonesia dengan tingkat legitimasi kuat karena semua anggota MPR dipilih oleh rakyat—sehingga menjadi rumah bagi musyawarah mufakat.

Oleh karena itulah, MPR sebagai representasi dari kedaulatan rakyat perlu diatur kewenangan, tugas, dan fungsinya dalam undang-undang tersendiri. Begitu pula dengan lembaga legislatif lainnya, yaitu DPR dan DPD, sebagai pelaksana penyelenggaraan negara sebagai perwakilan rakyat. Pembentukan UU MPR tersendiri perlu dilakukan dengan dasar pertimbangan filosofis bahwasanya MPR memegang peranan penting sebagai lembaga kedaulatan rakyat dan mengemban tugas untuk memasyarakatkan dan menginternalisasi nilai-nilai empat pilar kebangsaan sebagai hal yang sangat mendasar dan esensial bagi masyarakat dan pejabat publik. Empat

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

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

pilar ini tidak mereduksi atau mengubah kedudukan Pancasila sebagai *philosophische grondslag*, akan tetapi menjadi sangat penting untuk diresapi dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain daripada itu, pun perlu ditambahkan beberapa kewenangan untuk memperkuat dan menunjang MPR dalam melaksanakan tugasnya, demi mewujudkan cita-cita kedaulatan rakyat. Penambahan kewenangan ini akan dituangkan di dalam perubahan kelima UUD NRI 1945, yang diatur lebih lanjut dengan UU MPR tersendiri.

4.2. Landasan Sosiologis

Thomas Jefferson, salah seorang *founding father* negara Amerika Serikat pernah menegaskan, hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.⁵⁸¹

Satjipto Rahardjo dalam bukunya menyatakan bahwa dalam undang-undang dasar tersimpan sejumlah pikiran dari sejumlah manusia Indonesia yang boleh disebut mewakili sekian puluh juta anggota pada waktu itu. Atas dasar itu, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar adalah suatu alam pikiran, yang menjelajahi sekalian ranah kehidupan manusia, baik sosial, kultural, politik, ekonomi maupun lainnya.⁵⁸² Sehingga sangat penting kita melihat perubahan UUD NRI 1945 melalui perspektif sosiologis.

Berdasarkan pendapat tersebut, alam pikiran bangsa Indonesia secara utuh harus dapat dilihat dari aspirasi yang hidup dan berkembang di masyarakat. Undang-Undang Dasar tidak hanya dilihat dari kepentingan para elit atau pemegang kekuasaan. Orientasi penataan kelembagaan, perubahan kewenangan lembaga negara, pembagian kekuasaan serta isu lain yang hanya menyentuh banyak hanya menyentuh para elit politik saja tidak melihat aspirasi masyarakat akan membuat Undang-Undang Dasar tidak akan berjalan dengan baik, bahkan dapat menciptakan antipati masyarakat terhadap perubahan tersebut. Dalam perubahan mutlak diperlukan sebuah bangunan sistem ketatanegaraan yang lebih efektif, stabil, dan juga produktif sehingga semakin mendekatkan bangsa pada cita-cita demokrasi secara substansial yang berperikemanusiaan, berkeadilan, dan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. Maka tepatlah apa yang dikatakan oleh Satjipto Rahardjo:

“Undang-undang dasar adalah suatu perjanjian khidmat (*solemn pledge*) yang dibuat oleh bangsa Indonesia, sehingga ia lebih

581 Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia* (Virginia: Penguin, 1999), hlm. 201.

582 Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 33.

merupakan dokumen rohani daripada teks hukum. Ia tidak kuantitatif tetapi kualitatif, tidak konkret tetapi umum.”

Atas dasar itulah Satjipto Rahardjo, menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar merupakan dokumen antropologi. Sebagai dokumen antropologi, melihat hukum dan paradigma adalah “Hukum untuk Manusia”, pembicaraan tentang Undang-Undang Dasar adalah pembicaraan tentang manusia. Maka dari itu, Undang-Undang Dasar harus mencerminkan penugasan kepentingan demi umat manusia itu sendiri.

Sangat banyak aspirasi yang berkembang di masyarakat mulai dari ingin kembali ke naskah asli UUD NRI 1945, bertahan pada UUD NRI 1945 sekarang hingga menuntut perubahan kelima UUD NRI 1945. Kembali ke UUD NRI asli sama saja mundur ke belakang dan kembali ke rezim yang tidak demokratis. Lalu, tidak dapat dipungkiri bahwa UUD NRI 1945 pasca empat tahap amandemen dalam beberapa hal mengandung kontradiksi, baik secara teoretis konseptual maupun praktik ketatanegaraan. Selain itu walaupun amandemen yang dilaksanakan pada periode 1999-2002 tersebut adalah produk yang konstitusional, proses perumusannya tidak sepenuhnya mengedepankan keterlibatan masyarakat.

Maka dari itu, pasca empat tahap amandemen tersebut banyak tuntutan untuk menciptakan konsep ideal ketatanegaraan melalui reformasi konstitusi. Sistem ketatanegaraan yang diinginkan adalah yang dapat menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Terkait dengan Perubahan Kelima UUD NRI 1945, akan diubah mengenai penambahan dan penguatan kewenangan MPR, dikarenakan perlunya pengaturan MPR yang lebih kuat dan mengikat, karena berada dalam tataran yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang. Selain daripada itu, prosedur perubahan konstitusi juga lebih sulit untuk dilakukan, walau tetap memungkinkan untuk diubah, untuk tetap mengikuti perkembangan zaman. Hal ini sejalan dengan pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa Konstitusi sulit untuk diubah karena berbeda dengan norma hukumbiasa.⁵⁸³

Dalam naskah akademik ini, akan dijabarkan mengenai beberapa poin, yakni mengapa diperlukan RUU MPR tersendiri dan penambahan kewenangan MPR terkait

583 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan dan Teknik Pembentukannya (Buku II)*, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 79.

pembuatan haluan negara yang dituangkan dalam bentuk produk hukum MPR yang bersifat *regeling*, penyelenggaraan sidang tahunan, legitimasi keberlanjutan presiden dan wakil presiden dalam hal pelantikan presiden/wakil presiden terpilih dan jika terjadi kekosongan jabatan presiden, wakil presiden, dan *triumvirate* dalam waktu yang bersamaan, melakukan tafsir konstitusional, dan peninjauan materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S.

Pertama, mengenai landasan sosiologis perlunya RUU MPR tersendiri. Dilihat dari segi historis, maka berdirinya bangsa Indonesia didasarkan atas persatuan nasib dan persamaan tujuan yang hendak dicapai, dan Pancasila menjadi *cornerstone* atau batu penjurur berdirinya bangunan Indonesia merdeka. Rakyat Indonesia merupakan unsur yang sangat penting sebagai salah satu unsur pembentuk bangsa Indonesia. MPR yang anggotanya terdiri dari DPR dan DPD merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Namun, MPR yang memiliki tugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Bhinneka Tunggal Ika, UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, mengkaji sistem ketatanegaraan, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara.⁵⁸⁴

Selain daripada itu, kewenangan MPR dituangkan ke dalam UU MD3 bersama dengan DPR, DPD, dan DPRD, yang mengesankan kewenangan mereka sama, padahal berbeda. Kewenangan yang perlu ditambahkan adalah menyusun haluan negara, melantik presiden/wakil presiden terpilih dan bila terjadi kekosongan jabatan kepresidenan, memberikan tafsir konstitusional, melaksanakan sidang tahunan, serta meninjau materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S. Kekhawatiran yang memang terjadi di masyarakat adalah mengembalikan MPR seperti MPR ketika Orde Baru. Akan tetapi, pengaturan penambahan kewenangan yang akan dibahas dalam naskah akademik ini dan RUU tentu dengan batasan-batasan konstitusional tertentu.

Kedua, terkait dengan perlunya haluan negara. Arah pembangunan negara sangat diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia, sehingga dapat berjalan secara terpadu, komprehensif, dan kontinu. Menurut Presiden RI ke-5 yakni Megawati Soekarnoputri dalam orasinya “Pancasila dan UUD 1945, Pancang Politik Pemerintah”, lewat adanya haluan negara maka laju pembangunan nasional yang berpotensi bergerak tanpa arah dan tujuan yang jelas, dapat dicegah.⁵⁸⁵ Zulkifli Hasan pun sependapat, bahwa haluan negara menjadi penuntun arah yang baik.

Haluan negara, seperti GBHN merupakan kebijakan umum penyelenggaraan negara, dimana turunannya adalah garis-garis besar pembangunan, berupa *blueprint* (cetak biru) rencana pembangunan nasional dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Sifatnya menyeluruh, terencana, terarah, dan menyangkut

584 Pasal 6 Tata Tertib MPR.

585 Samuel Oktora, “Pembangunan Nasional Butuh Panduan yang Ideal”, Kompas Online 9 Maret 2018, diakses dari laman <https://kompas.id/baca/utama/2018/03/09/pembangunan-nasional-butuh-panduan-yang-ideal/> pada tanggal 28 Mei 2018.

seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasca reformasi tahun 1998, dibutuhkan perencanaan yang mengarahkan pembangunan secara konsisten, apalagi sejak Indonesia memasuki rezim pemerintahan daerah. Agar perencanaan pembangunan tidak bersifat *executive oriented*, dan tidak adanya ego sektoral antar lembaga negara juga dengan daerah, maka diperlukan suatu haluan negara yang sifatnya komprehensif dan berkesinambungan.

Ketiga, terkait dengan diperlukannya pelaksanaan sidang tahunan. Pada rezim Orde Baru, pelaksanaan sidang tahunan ini adalah bentuk pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Sejak reformasi, maka Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi daripada rakyat, tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Ironisnya, masyarakat yang memegang kedaulatan tertinggi justru dipersempit ruangnya dalam hal mengetahui telah sejauh mana program-program pemerintah telah dilaksanakan, dan bagaimana pengelolaan anggarannya. Dikarenakan sidang tahunan ini tidak wajib sifat penyelenggaraannya, bisa saja tidak dilaksanakan. Pada masa pemerintahan SBY, MPR hanya bersidang tiap 5 tahun sekali. Secara logis, masyarakat akan terhambat pengetahuannya mengenai laporan kinerja lembaga negara. Padahal, dengan adanya sidang tahunan, akan terwujud akuntabilitas juga transparansi kepada masyarakat, bahkan masyarakat dapat memberikan masukan dan memantau secara langsung kinerja lembaga negara.

Terdapat kekhawatiran bahwa bila kewajiban sidang tahunan akan mengembalikan struktur ketatanegaraan menjadi seperti Orde Baru kembali--dimana MPR dapat memakzulkan presiden lewat forum pertanggungjawaban seperti sidang tahunan. Akan tetapi, justru sidang tahunan MPR perlu dipandang sebagai forum laporan kinerja atau *progress report* lembaga negara kepada masyarakat. Walaupun masyarakat mungkin telah mengawasi kinerja lembaga negara dengan berbagai cara lain, seperti pers, tetapi sidang tahunan MPR justru merupakan perwujudan dari keinginan negara untuk menjunjung transparansi dan keterbukaan kepada masyarakat. Dengan adanya sidang tahunan, yang diatur lebih lanjut dalam RUU MPR tersendiri, diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan masukan dan pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara secara maksimal. Sehingga, nantinya sidang tahunan tidak bersifat kebiasaan atau seremonial saja, tetapi dapat membawa manfaat besar kepada masyarakat, khususnya dalam hal transparansi dan pertanggungjawaban karena masyarakat-lah yang memiliki kedaulatan tertinggi.

Keempat, mengenai legitimasi keberlanjutan jabatan kepresiden, yakni ketika presiden dan wakil presiden dalam hal pelantikan presiden/wakil presiden terpilih dan jika terjadi kekosongan jabatan presiden, wakil presiden, dan *triumvirate* dalam waktu yang bersamaan, maka hal ini sangat penting untuk diatur dalam UU MPR tersendiri nantinya. Tanpa adanya pemerintahan, maka suatu negara akan

terhambat pembangunannya, dan pemerintahan kehilangan kekuasaannya atau kendali atas negara. Adanya kondisi kekosongan jabatan atau kekuasaan (*power void; power vacuum*) harus segera dicegah, dikarenakan terdapat kekhawatiran yang sangat besar akan terjadi kekacauan (*chaos*), yang disebabkan oleh kondisi *mob rule*. Lebih ekstrem lagi, dengan kekosongan kekuasaan yang terjadi dalam waktu yang lama, terdapat kemungkinan tercipta situasi anarkis, yakni suatu kondisi berupa *stateless societies*, disebabkan masyarakat tidak diperintah oleh seorang pemimpin (*without ruler; without leader*).⁵⁸⁶

Pelantikan dan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden pun merupakan peristiwa yang amat penting bagi masyarakat, yang menandakan adanya pergantian tampuk kekuasaan. Oleh karena itulah, penulis pandang perlu untuk mengatur lebih detil terkait dengan keberlanjutan kekuasaan ketika presiden, wakil presiden, dan *triumvirate* berhenti, mangkat, atau berada dalam kondisi tidak dapat melaksanakan jabatannya secara bersamaan, serta peristiwa pelantikan dan pemakzulan yang memerlukan suatu penetapan secara jelas.

Kelima, mengenai tafsir konstitusional yang dilaksanakan oleh MPR. Melihat kembali pada UUD NRI 1945, maka MPR memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan konstitusi. Maka dari itu, secara logis, MPR menjadi lembaga negara yang paling tepat dalam menyampaikan penafsiran konstitusi menurut *original intent* dalam hal mewujudkan *checks and balances* dalam proses *judicial review*. Dengan putusan yang dikeluarkan MK mengenai *judicial review* suatu undang-undang, maka dapat menimbulkan perubahan atau norma baru, layaknya lembaga legislatif. Padahal, undang-undang telah dibuat oleh wakil rakyat yang memang telah dipilih oleh rakyat secara demokratis.

Oleh karena itu, perlu untuk melibatkan MPR untuk memberikan tafsir konstitusional dalam proses *judicial review*, serta wajib untuk memberikan tafsir konstitusional terkait dengan *judicial review* undang-undang kekuasaan kehakiman. Apalagi, sejak Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, MK secara sepihak mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY. Sehingga, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, celah praktik *judicial corruption* tetap ada, dan perlu adanya keterlibatan dari lembaga lain, dalam hal memberikan tafsir konstitusional berdasarkan *original intent* MPR dalam menyusun dan menetapkan UUD NRI 1945.

Keenam, terkait dengan kewenangan MPR melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S. Dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia, maka Ketetapan MPR/S menjadi “perpanjangan tangan” dari yang berkuasa, untuk memuat aturan-aturan tertentu yang menguntungkan dan memperkuat serta melegitimasi kekuasaan tersebut. Setelah itu, sejak reformasi,

586 Benjamin Franks, Nathan Jun, and Leonard Williams (ed.), *Anarchism: A Conceptual Approach*, (New York : Routledge, 2018), hlm. 104.

maka MPR tidak lagi menjadi *supreme state organ*, sehingga terdapat berbagai upaya nyata untuk menghapuskan Ketetapan MPR, karena dianggap sebagai “simbol” kekuasaan yang amat besar dari MPR. Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, maka sebanyak 136 dari 139 Ketetapan MPR/S yang ada dalam rentang tahun 1960-2002 dicabut--menyisakan hanya 3 yang masih berlaku.

Ironisnya, justru hal ini menjadi paradoksal karena Ketetapan MPR masih termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan materi muatannya masih sangat diperlukan dan dianggap penting untuk menjaga persatuan, juga sebagai wujud konsekuensi dari tugas, kedudukan, dan kewenangan MPR, sehingga tetap menjadi salah satu sumber hukum nasional.

Kemudian berkaitan dengan Pengujian kembali materi muatan dan status hukum ketetapan MPR/S apabila ditinjau dari sisi sosiologis maka dapat ditemui, beberapa hal yang dianggap sebagai kerugian konstitusional namun tidak dapat dilakukan pengujian. Misalkan saja pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 12 Tahun 2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian Ketetapan MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan. Putusan berikutnya, Nomor 75/PUU-XII/2014 tentang pengujian Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR 1960 sampai 2002 terhadap UUD NRI 1945 dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno.

Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati karena permohonan dianggap kabur dan pengujian mengenai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S 1960 sampai 2002 terhadap UUD NRI 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah dari Presiden Soekarno ini, adalah kedua kalinya yang dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya pernah diajukan *judicial review* oleh Rahmawati Soekarno Putri, putri dari mantan Presiden Ir. Soekarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan putusan yang sama yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan tersebut. Sehingga disini diperlukan suatu mekanisme untuk menjaga agar ketetapan MPR tetap sejalan dengan garis harmonisasi yang telah ditentukan oleh UUD NRI 1945.

4.3. Landasan Yuridis

Berbicara tentang lembaga-lembaga negara tentunya tak dapat dilepaskan dari konstitusi, Miriam Budiardjo dalam bukunya *Dasar-Dasar Ilmu Politik* mengatakan bahwa ciri utama dalam UUD adalah dituangkannya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan di antara ketiganya.⁵⁸⁷ UUD NRI 1945 merupakan konstitusi tertulis bangsa Indonesia yang menjadi dasar hukum tertinggi seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia dan merupakan acuan serta landasan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Seperti umumnya konstitusi tertulis di berbagai negara, UUD NRI 1945 merupakan seperangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. Selain itu UUD NRI 1945 juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka, hal ini yang lazim kita sebut dengan sistem ketatanegaraan. Rumusan sistem ketatanegaraan tersebut tentunya juga mengatur prosedur perubahan dan kewenangan mengamandemen UUD NRI 1945 secara yuridis.

Oleh karena itulah, landasan yuridis menjadi pertimbangan yang mendasari rancangan peraturan yang dibentuk, untuk mengatasi permasalahan hukum yang dihadapi atau ditemukan, atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan ini berkaitan dengan persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi yang diatur sehingga perlu dilakukan perubahan atau pembentukan peraturan baru. Permasalahan yang dihadapi dapat berupa ketidakharmonisan (tumpang tindih) satu peraturan dengan peraturan lainnya, daya laku yang lemah, tidak memadainya peraturan yang sudah ada, atau terjadi kekosongan hukum (belum ada peraturan).⁵⁸⁸ Dalam landasan yuridis ini, akan dijelaskan mengenai permasalahan hukum berkaitan dengan peraturan perundang-undangan terkait perlunya perubahan kelima UUD NRI 1945 terkait MPR, pembentukan UU MPR tersendiri serta penambahan kewenangan MPR.

Pertama-tama, perlunya perubahan kelima UUD NRI 1945 mengenai MPR dan lebih lanjut diatur dengan UU MPR tersendiri karena UU MD3 yang kini ada masih kurang memadai, dikarenakan MPR dan lembaga legislatif lainnya memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda. Sebelum dilakukan perubahan atas UUD NRI 1945, MPR memiliki konstruksi sebagai wadah penjelmaan tertinggi dari kedaulatan rakyat, tempat dimana presiden harus mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Pasal 1 ayat (2) sebelumnya berbunyi, “Kedaulatan

587 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 177.

588 Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, “Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang”, Jakarta, Maret 2017, hlm. 32-33.

adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Artinya, sebelum amandemen, MPR dipahami sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma.⁵⁸⁹

Kelembagaan MPR yang demikian memberikan MPR wewenang yang sangat besar, seperti menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan presiden, serta menetapkan haluan negara. Dengan dituangkannya ke dalam produk hukum berupa Ketetapan MPR yang memiliki daya ikat yang efektif, maka presiden bertanggung jawab kepada MPR. Selain itu, kedudukan Ketetapan MPR pun menjadi lebih tinggi daripada UU. Oleh karena itulah, Ketetapan MPR/S sebagai produk hukum *regeling* atau bersifat mengatur menjadi bentuk penafsiran atau elaborasi normatif atas undang-undangdasar.⁵⁹⁰

Akan tetapi, sejak perubahan UUD NRI 1945, maka MPR menjadi bukan lagi lembaga tertinggi negara dan presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. MPR pun tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden, juga susunan keanggotaannya berubah, dari anggota-anggota DPR ditambah utusan dari daerah dan golongan menjadi DPR dan DPD. Selain itu, MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan haluan negara dengan model GBHN.⁵⁹¹ Hakikat Ketetapan MPR pun tidak lagi berisi norma hukum bersifat *regeling*, melainkan bersifat administratif (*beschikking*). Sifat *regeling* ditemukan hanya sepanjang yang menyangkut ketentuan Tata Tertib MPR yang berlaku ke dalam (internal), sebagaimana kini diatur dalam Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR.⁵⁹²

MPR kini memiliki konstruksi sebagai salah satu lembaga legislatif yang setara dengan lembaga legislatif lainnya, serta lembaga-lembaga negara lainnya, yang kewenangannya diatribusikan dari UUD NRI 1945, serta lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Oleh karena itulah, tugas dan kewenangan MPR diatur dalam UU MD3, serta Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 mengenai Tata Tertib MPR.

Akan tetapi, seluruh lembaga negara yang diperintahkan UUD NRI 1945 untuk diatur lebih lanjut dengan UU memang telah diatur dalam UU tersendiri. Namun, MPR, DPR, DPD, dan DPRD pengaturannya disatukan ke dalam UU MD3. Penyatuan ini mengesankan mereka memiliki tugas dan kewenangan yang sama, padahal berbeda.

Terlebih lagi, MPR memiliki tiga badan dan satu lembaga yang melekat sebagai alat kelengkapan yang melekat pada MPR, untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara maksimal dan komprehensif, hingga ke daerah-daerah. DPR dan DPD pun memiliki

589 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, cetakan ke-3, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 33.

590 *Ibid.*, hlm. 34.

591 Badan Pengkajian MPR, *Pokok-Pokok Kajian...*, *Op. Cit.*, hlm. 4.

592 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op. Cit.*, hlm. 38.

tugas dan kewenangannya masing-masing yang akan lebih kuat bila diatur di dalam UU tersendiri, sedangkan DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah (Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945) dan diatur pula di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut “UU Pemerintahan Daerah”).

Kedua, mengenai pertimbangan yuridis yang melandasi perlunya penambahan kewenangan MPR. Penambahan kewenangan ini utamanya berkaitan dengan MPR mengeluarkan produk hukum bersifat *regeling* untuk menetapkan haluan negara, kontinuitas jabatan presiden dan/atau wakil presiden (pelantikan dan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta ketika presiden mangkat), kewenangan memberi tafsir konstitusional, kewajiban pelaksanaan sidang tahunan, serta kewenangan untuk meninjau dan melakukan penegasan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Penambahan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum bersifat mengatur (*regeling*) untuk menetapkan haluan negara memiliki urgensi dikarenakan perencanaan pembangunan kini dituangkan ke dalam produk hukum UU dan Perpres. UU RPJPN menjadi suatu haluan atau kiblat pembangunan negara ini, yang kemudian diuraikan lebih lanjut untuk mengakomodir dinamika masyarakat dalam jangka waktu 5 tahun dalam RPJMN yang dituangkan dalam Perpres. Haluan negara yang dituangkan dalam bentuk UU apalagi Perpres, tentu memiliki daya ikat yang lebih lemah. Hal ini dikarenakan banyak peraturan perundang-undangan sektoral yang harus mengacu pada haluan negara, akan tetapi haluan negara itu sendiri tidak diatur dalam tataran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan memiliki daya ikat yang lebih kuat (RPJP diatur dalam UU, sedangkan RPJMN diatur dalam Perpres).⁵⁹³ Dengan menambahkan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang sifatnya mengatur, berlaku umum, dan memiliki daya ikat lebih kuat, maka haluan negara memiliki daya keberlakuan hukum yang lebih kuat, sebagai acuan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan keberlanjutan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, maka MPR perlu diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang menetapkan pelantikan dan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

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

Hal ini ditujukan untuk mewujudkan kepastian hukum, disebabkan selama ini pelaksanaannya masih bersifat seremonial, yaitu pembacaan Keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden, dilanjutkan dengan sumpah di hadapan Sidang Paripurna MPR. Peristiwa penting seperti pelantikan dan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden seharusnya memiliki suatu produk yang secara tegas dan mengikat.

Selain itu, perlu juga menuangkan ke dalam produk Ketetapan MPR terkait dengan ketika presiden, wakil presiden, dan *Triumvirate* mangkat, diberhentikan, berhenti, atau berada di dalam kondisi yang tidak dapat diharapkan lagi dalam masa jabatannya dalam waktu bersamaan. Lembaga yang berwenang untuk melakukan pelantikan demi keberlanjutan adalah MPR, dikarenakan MPR adalah representasi penuh dari kedaulatan rakyat.

Terkait dengan penyelenggaraan sidang tahunan, maka hingga sekarang belum ada produk hukum yang memang mewajibkan penyelenggaraan sidang tahunan. Disepakatinya sidang tahunan oleh MPR adalah ketika Anggota MPR melakukan sosialisasi Empat Pilar, dan menjaring aspirasi dari berbagai kalangan masyarakat, yang kemudian dituangkan ke dalam Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009-2014. Salah satunya, adalah mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diamanatkan oleh Konstitusi, sehingga perlu dipaparkan di dalam pelaksanaan sidang tahunan MPR. Pengaturan tentang sidang tahunan MPR kini diatur dalam Pasal 155 ayat (1), (2), dan (3) Tata Tertib MPR mengenai Laporan Kinerja Lembaga Negara.

Akan tetapi, tertuang dalam Pasal 155 ayat (1) Tata Tertib MPR, bahwasanya sidang tahunan ini “dapat” dilakukan, yang secara eksplisit tidak bersifat wajib penyelenggaraannya, yang kemudian dilaksanakan karena sifatnya kebiasaan praktik kenegaraan (konvensi ketatanegaraan).⁵⁹⁴ Padahal, secara filosofis, adanya pelaporan kinerja ini ditujukan untuk transparansi dan memperkokoh kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki hak untuk mengetahui apa saja yang telah dilakukan oleh lembaga negara⁵⁹⁵ serta laporan pengelolaan keuangan negara yang telah dipakai.

Terkait dengan kewenangan tafsir konstitusional oleh MPR, hingga sekarang belum terdapat produk hukum yang mengakomodir kewenangan MPR terkait hal ini. Padahal, seharusnya MPR diberikan kewenangan untuk memberikan tafsir konstitusional dalam proses *judicial review* di MK, dikarenakan MPR dapat memberikan *original intent* dari penyusunan maupun perubahan yang dilakukan

594 “Sidang Tahunan, Laporan Kinerja Lembaga Negara Sudah Menjadi Konvensi”, Berita MPR RI 15 Agustus 2017, diakses dari laman <http://www.mpr.go.id/posts/sidang-tahunan-mpr-laporan-kinerja-lembaga-negara-sudah-menjadi-konvensi> pada tanggal 29 Mei 2018.

595 Lembaga negara yang dimaksud adalah MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY, dan Presiden (Pasal 155 ayat (2) Tata Tertib MPR).

terhadap UUD NRI 1945. Oleh karena itulah, dalam RUU MPR tersendiri ini, akan diatur bahwa MK wajib untuk memintakan tafsir konstitusional dari MPR, yang nantinya dituangkan sebagai masukan/bahan pertimbangan dari MPR kepada Hakim Konstitusi. Akan tetapi, terdapat pengecualian, yakni dalam proses *judicial review* terhadap UU kekuasaan kehakiman, maka tafsir konstitusional yang diberikan MPR bersifat mengikat pertimbangan Hakim Konstitusi. Dengan begitu, maka MPR yang seharusnya dapat memberikan tafsir konstitusional mendapatkan legitimasi dari RUU MPR tersendiri yang penulis gagas.

Terkait dengan peninjauan tentang materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S diperlukan adanya tindak lanjut sebagai buah dari reformasi. Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI 1945 mengamanatkan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003." Hasil dari pengkajian ini kemudian dituangkan oleh Majelis Permusyawaratan dalam bentuk Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 ini telah menyisakan 8 (delapan) ketetapan yang masih berlaku secara yuridis. Yang mana hanya 3 (tiga) ketetapan yang akan tetap berbentuk ketetapan sementara yang lainnya akan dituangkan dalam bentuk undang-undang. Ketetapan MPR ini bukanlah ditundukkan atau kedudukannya dilemahkan dalam wujud undang-undang namun materi muatannya tersebut dianggap sesuai untuk diatur di dalam undang-undang. Selain itu, penundukkan ini dilakukan dengan melalui ketetapan MPR itu sendiri.

Namun hasil dari reformasi ini menimbulkan beberapa disharmonisasi dan kekosongan hukum. Apalagi setelah Ketetapan MPR sempat dihapuskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam UU No, 10 Tahun 2004, namun secara ajaib dipertimbangkan untuk dimasukkan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini lantas mengundang perdebatan di antara ahli hukum tata negara di Indonesia. Yang mana kejanggalan ini nampak karena UU No. 12 Tahun 2011 memposisikan Ketetapan MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di atas undang-undang dan di bawah UUD NRI 1945, namun tidak menyediakan mekanisme pengujian apabila Ketetapan MPR tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sehingga apabila Ketetapan MPR ini tidak sejalan dengan UUD NRI 1945 tidak ada mekanisme yang dapat diupayakan. Hal ini menyebabkan Ketetapan MPR dapat menjadi pembangkangan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini terutama karena Mahkamah

Konstitusi yang bertindak sebagai *guardian the constitution* bahkan tidak memiliki kewenangan menguji ketetapan MPR terhadap UUD NRI 1945 karena UUD NRI 1945 itu sendiri tidak mengaturnya.

Ditambah lagi, diketahui bersama bahwa Ketetapan MPR tersebut merupakan produk yang keluar sebelum orde reformasi, yakni periode orde lama dan orde baru yang jelas-jelas memiliki perbedaan dengan masa pasca UUD 1945 di amandemen. Apalagi sekarang MPR juga tidak diberikan kewenangan untuk mencabut ataupun mengubah Ketetapan MPR yang telah dibuat sebelumnya, sehingga hal semacam ini benar-benar mengakibatkan Ketetapan MPR seolah-olah lepas dari kendali untuk menyelaraskannya apabila dianggap merugikan hak konstitusional warga negara.

Suatu ketika juga pernah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yaitu: *Pertama*, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 12 Tahun 2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan hierarki perundang-undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian Ketetapan MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan.⁵⁹⁶ Putusan yang *kedua*, Nomor 75/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dari tahun 1960 sampai dengan 2002 terhadap UUD NRI 1945, dengan materi yang diajukan Pasal 6 angka (30) Pengujian Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah dari Presiden Soekarno.⁵⁹⁷ Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati, karena permohonan dianggap kabur dan pengujian mengenai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 terhadap UUD NRI 1945 dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) pengujian Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah dari Presiden Soekarno ini, adalah yang kedua kalinya dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya pernah diajukan *judicial review* oleh Rahmawati Soekarno Putri, putri dari mantan Presiden Ir. Soekarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan Putusan yang sama yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan tersebut.⁵⁹⁸

Jadi, Ketetapan MPR dapat menghasilkan pertentangan dengan UUD NRI 1945 namun tidak disediakan jalan keluar untuk menyelesaikannya. Padahal UUD NRI 1945 menjadi dasar berpijak dalam segala ketentuan perundang-undangan di

596 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

597 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014.

598 Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

Indonesia dan Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai solusi untuk lebih mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang sesungguhnya, yaitu segala sesuatu bentuk pergaulan dalam hidup bermasyarakat berdasar atas hukum dan hukum dibentuk berdasarkan dasar filosofis bernegara, yaitu konstitusi.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR DAN UNDANG-UNDANG

5.1. Sasaran

Keadaan yang ingin dicapai dengan pembentukan Undang-Undang MPR adalah:

1. Terwujudnya pengakuan terhadap eksistensi MPR selaku salah satu lembaga tinggi dalam sistem ketatanegaraan negara;
2. Terakomodirnya pengaturan-pengaturan spesifik mengenai tugas, hak dan kewajiban MPR demi menghindari penyelewengan hak-hak dan kewajiban;
3. Mendorong timbulnya kesadaran nasional akan tugas-tugas serta hak dan kewajiban MPR dalam sistem ketatanegaraan negara;
4. Terciptanya kepastian hukum bagi MPR serta masyarakat nasional untuk menjamin jalannya roda pemerintahan;
5. Terwujudnya pengaturan yang rinci mengenai tugas dan kewajiban alat-alat kelengkapan serta sistem pendukung MPR untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang MPR;
6. Terciptanya progresivitas hukum agar Undang-Undang MPR dapat diimplementasikan dalam waktu jangka panjang;

5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan dari UU MPR adalah sebagai berikut:

1. Mengatur susunan dan kedudukan MPR serta tugas, hak dan kewajiban MPR;
2. Mengatur mengenai MPR dan penambahan kewenangan untuk MPR demi optimalisasi pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang utuh;
3. Mengatur tugas dan wewenang untuk MPR untuk mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai oleh MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, yakni mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, menetapkan haluan negara, melantik calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih serta mewujudkan legitimasi keberlanjutan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, memberikan penafsiran terhadap UUD NRI 1945, melaksanakan sidang tahunan demi pertanggungjawaban

- lembaga-lembaga negara terhadap masyarakat, serta melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S;
4. Mengatur alat kelengkapan MPR yakni pimpinan MPR, panitia *ad hoc*, badan dan lembaga yang melengkap pada tubuh MPR serta Mahkamah Kehormatan Majelis, untuk mewujudkan terealisasinya pelaksanaan tugas MPR yaitu memasyarakatkan nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya empat pilar, yakni Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika secara lebih maksimal; dan
 5. Menjaga integritas dan martabat setiap anggota MPR dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajiban MPR serta pengakuan MPR dalam sistem ketatanegaraan negara melalui dimuatnya pengaturan mengenai kewajiban anggota MPR untuk menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR.

5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan

5.3.1. Perubahan Kelima UUD NRI 1945

5.3.1.1. HPNB

5.3.1.1.1. Pentingnya Haluan Negara

Haluan negara (*staatsprinzip*) merupakan pegangan bagi *policy-executes*. Namun hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat terkait haluan negara. Hal ini dapat ditinjau sebagai berikut:⁵⁹⁹

1. Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip untuk mempertahankan bentuk dari negara. Hal ini berasal dari ajaran Carl Schmitt. Bentuk negara demokrasi dapat dipertahankan jika didasarkan pada prinsip persamaan/*indentiteit*, sedangkan bentuk negara monarki didasarkan pada perwakilan/representasi sehingga raja hanya sebagai mandataris.
2. Haluan negara dapat diartikan sebagaimana paham Aristoteles, yakni prinsip yang tidak hanya mempertahankan bentuk negara, tetapi menentukan pula isi daripada suatu negara. Telah dijumpai berbagai bentuk negara ideal, yaitu:

- 1) Monarki, prinsipnya persamaan dalam rasio

599 Teuku Amir Hamzah, dkk. (eds.), *Op. Cit.*, hlm. 184-185.

(*gelijkheid in verstand*).

- 2) Aristokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebajikan (*gelijkheid in deugd*).
- 3) Demokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebebasan (*gelijkheid in vrisjheid*).

Sehingga prinsip yang telah dipaparkan di atas tidak semata-mata mempertahankan bentuk negara tetapi menentukan juga isi dari struktur negara (tipe negara).

3. Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip yang memberikan pegangan atau dasar yang dapat menjamin agar orang-orang dalam negara itu menaati undang-undang. Paham ini dikemukakan oleh Montesquieu. Sebagai contoh dapat dilihat pada bentuk tirani, yakni memiliki prinsip untuk menimbulkan rasa takut, sehingga rasa takut tersebut akan menjamin ditaatinya peraturan. Dalam monarki, haluan negara adalah kehormatan terhadap diri seorang raja.
4. Haluan negara dalam arti umum merupakan pedoman untuk menjalankan pemerintah. Haluan negara di sini disamakan dengan *Regeringsprinsipe*. Sebagai contoh, dalam suatu negara adalah program dari suatu kabinet atau segala keputusan-keputusan yang lain daripada negara yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.

Haluan negara, pada praktiknya berkaitan amat erat dengan pedoman atau pemberi arah negara dalam melaksanakan pembangunan. Perencanaan pembangunan memiliki hubungan yang erat dan memberi kontribusi besar terhadap pembangunan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Dari perspektif kebijakan publik, maka adanya perencanaan pembangunan merupakan salah satu dimensi kebijakan publik, untuk menentukan apa saja pilihan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk

dilakukan atau tidak dilakukan. Kaplan dan Laswell (1970) menyatakan bahwa “*public policy as a projected programme or goals, values and practices*”, yang artinya kebijakan publik sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.⁶⁰⁰

Adanya suatu haluan pembangunan negara yang mulai diberlakukan dan dilaksanakan sejak rezim Orde Lama sebetulnya merupakan tanda bahwa perencanaan pembangunan—atas nama kepentingan publik—adalah hal yang sangat esensial dalam menghadapi semua permasalahan pembangunan yang ada sesuai perkembangan zaman, masyarakat, dan tuntutan publik.⁶⁰¹

Pembangunan nasional yang adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi semua kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 harus dilaksanakan secara serasi dan utuh. Keseluruhan arah, semangat, dan gerak pembangunan pun wajib mengamalkan sila-sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan:

- 1) Pengamalan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yaitu tanggung jawab bersama dari semua golongan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, secara terus-menerus dan bersama-sama meletakkan landasan spiritual moral dan etik yang kokoh bagi pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila;
- 2) Pengamalan Sila Kemanusiaan yang adil

600 Manggaukang Raba, “Reformulasi Model GBHN Dalam Negara Tanpa GBHN (Perspektif Kebijakan Publik)”, dalam *Jurnal Majelis*, (Maret, 2014): 2.

601 *Ibid.*

dan beradab, yaitu peningkatan martabat serta hak dan kewajiban hak asasi warga negara serta penghapusan penjajahan, kesengsaraan, dan ketidakadilan dari muka bumi;

- 3) Pengamalan Sila Persatuan Indonesia, yaitu meningkatkan pembinaan bangsa di semua bidang kehidupan manusia, masyarakat, bangsa, dan negara sehingga rasa kesetiaan semakin kuat dalam rangka memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa.
- 4) Pengamalan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan—yaitu berupaya menumbuhkan dan mengembangkan sistem politik demokrasi Pancasila untuk memelihara stabilitas nasional yang dinamis, mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab politik warga negara, sehingga masyarakat semakin berpartisipasi aktif dalam proses politik.
- 5) Pengamalan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, mencakup upaya mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yang dikaitkan dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya kemakmuran yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sistem ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Berdasarkan pokok pemikiran di atas, maka hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dengan Pancasila sebagai landasan idiil, sebagai tujuan dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional sesungguhnya harus dilaksanakan secara merata, tidak hanya untuk

dinikmati sebagian masyarakat saja, namun seluruh lapisan masyarakat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, mewujudkan tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.⁶⁰²

Dengan berakhirnya rezim Orde Baru, maka terjadi perubahan kedudukan dan fungsi MPR setelah amandemen UUD 1945, yang tidak lagi berwenang untuk menyusun GBHN. Pada tahun 1998 sampai pada tahun 1999 terjadi kekosongan dalam pelaksanaan pembangunan, sebab apa yang seharusnya dituangkan ke dalam Repelita VII dengan mengacu kepada GBHN tahun 1998 tidak dapat disusun, karena adanya krisis moneter yang begitu berat yang mengakibatkan krisis multidimensional. Oleh sebab itu, GBHN terakhir yang dihasilkan MPR adalah GBHN 1999-2004. Namun, oleh karena sendi-sendi demokrasi telah terjangkiti virus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta politik yang pada rezim Orde Baru dikembangkan ke arah birokratik otoritarian dan sistem korporatik,⁶⁰³ maka pembangunan nasional tidak berjalan dengan optimal.

Oleh karena itu, dengan terbitnya UU SPPN, menandakan masuknya penerapan mekanisme *checks and balances* dalam penyusunan haluan pembangunan negara dan partisipasi daerah lewat adanya Musrenbang. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 menjadi pedoman bagi kepala pemerintahan untuk melaksanakan program pembangunan yang sistematis juga berkelanjutan sesuai dengan periode jabatannya, serta memberikan ruang bagi

602 Hetifah Sjaifudian, "Amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai Landasan Menggagas Kembali Konsep GBHN dalam Menentukan Arah Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Majelis*, Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI (Maret, 2014): 21.

603 Kaelan, "Reformulasi Model GBHN Suatu Tinjauan Filosofis", *Jurnal Majelis*, Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI (Maret, 2014): 86.

daerah untuk ikut dalam perumusan rencana pembangunan daerah terkait sinkronisasi dengan program pembangunan nasional.⁶⁰⁴

Wacana adanya penghidupan kembali haluan pembangunan negara dengan model GBHN telah muncul bahkan sebelum perhelatan Rapat Kerja Nasional PDI-P tahun 2016, dalam sidang sosialisasi perubahan UUD 1945 MPR. Hingga sekarang, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai penyelenggara negara tertinggi dan bukan lagi pemegang kekuasaan tertinggi.⁶⁰⁵ Namun, pertanyaan yang seringkali muncul adalah bagaimana bentuk hukum perencanaan pembangunan model GBHN ini serta substansi dan sistematika sistem perencanaan pembangunan model GBHN yang diperlukan masyarakat Indonesia, terkait dengan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih lewat pemilu langsung.⁶⁰⁶

Dikarenakan tidak adanya GBHN, mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada masa yang akan datang, yang sifat mengikatnya lebih kuat daripada undang-undang biasa. Pemilihan secara langsung sebagaimana yang diterapkan sekarang, memberikan keleluasaan menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan saat masa kampanye. Hal ini menimbulkan potensi ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya.⁶⁰⁷

5.3.1.1.2. Ihwal HPNB

604 Mandela Harefa, *Op. Cit.*, hlm. 36.

605 Sebelumnya, Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak". Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen pun dicantumkan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

606 "Inilah Hasil Kajian tentang GBHN", *Majalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Edisi No. 08/TH.X/Agustus 2016, hlm. 24.

607 Hetifah Sjaifudian, "Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Sebagai Landasan Menggagas Kembali Konsep GBHN dalam Menentukan Arah Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Majelis 2* (2014): 24.

Dalam amandemen ke-5 UUD NRI 1945, akan diatur dalam Pasal 3 mengenai MPR, bahwasanya MPR berwenang untuk menetapkan haluan pembangunan nasional berencana. Namun, yang membedakan adalah penambahan kewenangan MPR dalam penyusunan haluan pembangunan dan istilah yang berbeda, menggantikan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi “Haluan Pembangunan Nasional Berencana”.

Pengaturan perlunya haluan negara dituangkan pula ke dalam konstitusi, didasarkan atas kekuatan mengikat yang lebih kuat pada tataran *staatsgrundgezets* daripada tataran undang-undang atau di bawahnya. Sebagaimana diketahui bahwa konstitusi Indonesia merupakan konstitusi yang bersifat *rigid*, artinya cara perubahannya lebih sulit atau lebih khusus daripada perubahan produk hukum lainnya. Menurut James Bryce, ciri-ciri pokok dari konstitusi yang *rigid* adalah mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi (daripada peraturan perundang-undangan lainnya), serta hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau berbeda, dengan persyaratan yang berbeda dan lebih berat atau sulit.⁶⁰⁸ Dengan diaturnya penetapan GBHN oleh MPR dalam amandemen ke-5 UUD NRI 1945, akan menimbulkan kepastian, untuk menjadi acuan bagi Presiden dan Wakil Presiden, dan memiliki kontinuitas bagi Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya.

Dengan demikian, Pasal 3 hasil amandemen ke-5 UUD NRI 1945 akan disisipkan ayat baru setelah ayat (1), sehingga akan berbunyi sebagai berikut :

Pasal 3

“(1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***)*

608 K.C. Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 64.

**(1a) Majelis Permusyawaratan
Rakyat menetapkan haluan
pembangunan nasional
berencana.*****)**

(2) ...”

Penambahan ayat (1a) dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, adalah lembaga sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Anggota dari MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih lewat mekanisme pemilihan umum.
- 2) Menyusun, berasal dari kata dasar “susun” yang mengandung verba atau kata kerja. Artinya MPR secara aktif merencanakan, mengatur dan menempatkan materi muatan yang diatur dalam haluan pembangunan nasional berencana secara baik dan sistematis.
- 3) Haluan Pembangunan Nasional Berencana merupakan nama dari produk haluan negara, penyesuaian model GBHN dengan SPPN yang ada kini, yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam penambahan kewenangan MPR pada RUU tentang MPR.

Haluan Pembangunan Nasional Berencana (selanjutnya disebut sebagai HPNB) dituangkan ke dalam produk hukum yakni Peraturan MPR (selanjutnya akan dijelaskan dalam materi muatan RUU tentang MPR), dengan berpijak pada Pancasila sebagai landasan idiil serta UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusionalnya—yaitu pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Perencanaan HPNB pun harus disusun secara sistematis, terpadu,

terarah, menyeluruh, dan tetap tanggap terhadap perkembangan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Lebih spesifik Moh. Mahfud MD. merinci ruang lingkupnya yaitu:⁶⁰⁹

- a. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalan nilai dan dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum;
- b. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- c. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
- d. Isu nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- e. Pemagaran hukum dengan Prolegnas, *judicial review*, dan *legislative review*.

Lebih lanjut lagi, Satjipto Rahardjo mengemukakan beberapa pertanyaan yang timbul dalam studi politik hukum untuk memerhatikan hal-hal berikut ini:⁶¹⁰

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada;
- b. Cara-cara apa yang paling baik untuk mencapai tujuan negara;
- c. Kapan waktunya hukum dirubah dan bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; serta
- d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan dalam proses pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Sehingga dalam pengaturan HPNB berdasarkan amandemen ke-5 oleh MPR, substansi dari HPNB itu sendiri berisi penjabaran visi dan misi Presiden, arah kebijakan ekonomi, sosial, dan pembangunan infrastruktur yang berlandaskan keadilan sosial, yaitu

609 Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 16.

610 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 352.

mewujudkan arah pembangunan yang terencana, sistematis, berkeadilan sesuai keadaan dan aspirasi keadaan ekonomi, sosial, dan pembangunan infrastruktur yang sedang terjadi, serta keseimbangan lembaga-lembaga negara demi mewujudkan Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.⁶¹¹ Namun tetap harus semua berada dalam bingkai pengamalan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Adapun dari segi perencanaan dan penyusunan HNPNB itu sendiri merujuk pada proses yang sistematis dari SPPN dan adanya satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan serta partisipatif sifatnya, yaitu dilaksanakan dengan melibatkan seluruh *stakeholders* (pemangku kepentingan), antara lain dengan Musrenbang. Proses yang dilaksanakan juga sifatnya *top down* dan *bottom up*, artinya dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan, dari daerah hingga penyusunan HPNB oleh MPR dengan berbagai evaluasi dan perencanaan teknokratik, serta melihat HPNB periode lalu serta berpijak pada Pokok Pembangunan Jangka Panjang dan Pokok Pembangunan Jangka Menengah, kemudian diatur dengan Peraturan MPR.

Menyoal istilah penamaan model haluan menjadi “Haluan Pembangunan Nasional Berencana”, Mohammad Mahfud MD menyatakan sejak tahun 1960 telah ada model perencanaan pembangunan Indonesia dengan istilah yang berbeda-beda, dari “Pembangunan Semesta Berencana”, “Garis-Garis Besar Haluan Negara”, hingga “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”. Menurut beliau tidak perlu ada kewajiban akan peristilahan haluan perencanaan pembangunan, kecuali nama tersebut mengandung nilai-nilai historis tertentu yang harus dipertahankan, tetapi persoalan istilah hanyalah soal pergantian era saja.⁶¹² Unsur-unsur penting dalam penamaan HPNB adalah:

611 Tujuan dari GBHN itu sendiri pun termaktub dalam berbagai Ketetapan MPR terdahulu sejak tahun 1960 yang merumuskan naskah GBHN. Lih. Fatkhul Muin, “Pokok Pikiran GBHN dalam Pembangunan Politik Hukum di Indonesia”, *Supremasi Hukum* 11, No. 1, (2015): 59.

612 “Pro Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi”, *Berita Pembangunan Bappenas*, Maret 2016 diakses dari laman <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/> pada tanggal 27 Mei 2018.

- 1) “Haluan”, yang artinya arah, atau pedoman bagi kebijakan-kebijakan negara dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembangunan negara Indonesia. Diharapkan dengan adanya HPNB memberikan patokan dan kiblat pembangunan nasional yang sifatnya menyeluruh, berkeadilan, berkelanjutan, terpadu, partisipatif, akuntabel, yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945 untuk memberikan arahan bagi seluruh lembaga negara dalam menjalankan pembangunan nasional demi tercapainya tujuan pembangunan.
- 2) “Pembangunan Nasional” berarti suatu lingkaran penuh tidak terputus, tanpa sempadan yang jelas antara lembaran budaya, sosial, ekonomi, dan politik—sehingga pembangunan nasional meliputi semua aspek kehidupan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶¹³ Sehingga dalam pembangunan nasional menitikberatkan akan proses perubahan berkelanjutan yang progresif yang sifatnya tanpa akhir (*never-ending*), dan merupakan suatu upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan.⁶¹⁴
- 3) “Berencana” berarti pembangunan nasional harus dilakukan lewat adanya perencanaan, yakni mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa depan, pula untuk mengejar keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antar keduanya sehingga proses perencanaan dapat mengakomodir semua kebutuhan masyarakat dan hasil pembangunan dapat dinikmati secara merata kepada seluruh rakyat Indonesia.

Hal selanjutnya yang harus diperhatikan adalah

613 Lih. Ahmad Sukri Mohd. Nain dan Rosman Md. Yussof, “Konsep, teori, dimensi, dan isu pembangunan, Johor Darul Ta’zim”, *Universiti Teknologi Malaysia Press*, (2003), hlm. 1 (dikutip dari John Montgomery dalam bukunya *The Quest for Political Development*) dan Subandi, *Ekonomi Pembangunan*, (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 32.

614 Sondang Siagian, *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm. 4-5.

selama ini, tidak ada periode waktu keberlakuan persoalan haluan pembangunan nasional dalam peraturan perundang-undangan. Namun, menurut hemat penulis, diusulkan periode HPNB ini adalah 5 (lima) tahun sesuai dengan periode politik satu masa jabatan seorang Presiden. Sehingga, dengan kondisi politik tersebut, dapat dimungkinkan terjadi amandemen terhadap HPNB setiap lima tahun, dengan proses *top down* dan *bottom-up* seperti SPPN, dari daerah menampung aspirasi masyarakat hingga kepada MPR dan Presiden.

5.3.1.1.3. Penambahan Kewenangan MPR dalam Menetapkan HPNB

Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) menugaskan MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk menetapkan GBHN. Saat itu, MPR merupakan *supreme state organ* yang dapat memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, sehingga MPR menjadi lembaga yang dapat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. MPR merupakan lembaga negara di bidang legislatif, selain daripada DPR dan DPD. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR juga DPD melalui mekanisme pemilu langsung (Pasal 2 UUD NRI 1945).

Diamandemennya UUD NRI 1945 menjadikan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lain, dengan tugas dan wewenang yang berbeda. Sehingga, dapat dikatakan MPR tidak sekadar sebagai *joint session*, akan tetapi merupakan organ tersendiri, sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, yang terdiri dari *political representatives* dan *regional representatives*.⁶¹⁵ Struktur parlemen khas ini yang membedakan Indonesia dengan negara – negara lain di dunia, yang memiliki 3 lembaga terpisah dalam cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas

615 Muh. Jufri Dewa, "Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Majelis 2* (2014): 30.

(*tricameral parliament*) yang khusus.

Akibat amandemen sebagai-mana yang diuraikan di atas, maka terjadi perubahan kedudukan dan fungsi MPR, sehingga MPR tidak lagi menetapkan GBHN, serta tidak berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden (karena telah dipilih lewat pemilu langsung). Akan tetapi, MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling utuh, karena melihat pada struktur keanggotaannya (DPR dan DPD) yang dipilih melalui pemilu, dengan menganut sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Untuk meningkatkan pembangunan nasional dan mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata, baik secara materiil maupun spiritual maka MPR merupakan lembaga demokrasi yang penting berperan dalam penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional — dalam hal ini dinamakan HPNB. MPR merupakan lembaga yang mewakili masyarakat Indonesia, terlebih dalam penyusunannya tetap mengikuti mekanisme penjangkaran aspirasi rakyat dari daerah hingga nasional.

Sehingga, kembali pada hakikatnya, bahwa dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dipastikan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya “pemilik” negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik diwakili pada bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.⁶¹⁶ Pada dasarnya, jelas bahwa rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu — terlebih lagi merencanakan kemana negara ini akan dibawa, dan bagaimana mencapai tujuan negara yang tercantum dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. Dengan menambahkan kewenangan MPR dalam menyusun haluan pembangunan negara (yang

616 R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Hukum dan Pembangunan* 47, No. 1, (2017): 43.

dinamakan HPNB), maka ide demokrasi terwujud, yakni bersama, oleh, dan untuk rakyat.

Penting untuk dipahami, bahwasanya MPR merupakan “maket” atau “miniatur” dari bangsa Indonesia, dalam melaksanakan proses kedaulatan rakyat. Pada negara seluas Indonesia, tentu tidak mungkin menerapkan demokrasi langsung dalam artian sempit, dimana setiap warga negara dikumpulkan pada suatu tempat untuk menyampaikan aspirasinya dan menyusun arah pembangunan nasional. Sehingga, dengan perwakilan MPR untuk menyusun haluan pembangunan nasional berencana, menjadi pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggaraan negara dalam mewujudkan cita-cita mulia berbangsa dan bernegara, yang secara eksplisit dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa dapat diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa—yang berarti peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia.

Hal yang tak kalah penting, adalah salah satu implikasi penting ditambahkannya kewenangan MPR untuk menyusun haluan pembangunan nasional berencana adalah bertambahnya kewenangan MPR dalam RUU tentang MPR.

5.3.1.1.4. Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji Materiil HPNB dalam Proses Pra-Peninjauan (*Judicial Preview*)

Adagium solus populi suprema lex esto, kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi dalam suatu negara. Kesejahteraan masyarakat harus menjadi tujuan utama sehingga harus disediakan wadah bagi aspirasi masyarakat, dalam hal ini adalah MK sebagai pelaksana cabang kehakiman yang mandiri untuk menerima uji konstiusionalitas Haluan Pembangunan dan Kebijakan Negara yang

telah mendapat pertimbangan dan persetujuan dari MPR.

Gagasan dibentuknya MK dan dimuatnya ke dalam konstitusi Indonesia tidak jauh dari dorongan untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara (mekanisme *checks and balances*). Dalam konteks ini, maka Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Haluan Pembangunan dan Kebijakan Negara di Indonesia sebagai acuan pembangunan ekonomi dan sosial di Indonesia dapat dilakukan *judicial review* oleh warga negara Indonesia yang menyadari hak konstitusionalnya dilanggar.

MK diamanatkan dalam Konstitusi lewat diamandemennya Pasal 24 ayat (1a) yang berbunyi:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Artinya kekuasaan kehakiman menganut *bifurcation system* (sistem bifurkasi) dimana kekuasaan kehakiman terdapat 2 cabang yaitu Mahkamah Agung sebagai *ordinary court* dan MK sebagai pelaksana *constitutional review*. Sedangkan, kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

Pada hakekatnya, MK adalah *court of law* yang berperan sebagai pengawal dari konstitusi itu sendiri sehingga pelaksanaan konstitusi berjalan secara konsisten (*the guardian of the constitution*). MK juga disebut sebagai satu-satunya yang dapat

menafsirkan konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), dan pelindung konstitusi (*protector of the constitution*). Sehingga dapat ditarik suatu benang merah bahwa MK (juga MA) adalah pelaksana kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka, mandiri, dan terpisah dari kekuasaan lain (eksekutif dan legislatif).⁶¹⁷ Konstitusi perlu dijaga dan dikawal dikarenakan konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat atau *the sovereignty of the people* kepada negara. Sejatinya semua bentuk penyimpangan, baik yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan maupun kaidah yang terdapat di dalam aturan hukum (peraturan perundang-undangan) di bawah konstitusi terhadap konstitusi, merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* dalam HPNB, kewenangan MK sebagai lembaga yudikatif yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu:⁶¹⁸

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- 2) Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 (*constitutionally entrusted power*) atau seringkali disebut SKLN;
- 3) Memutuskan pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu); dan
- 5) Mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang

617 Lih. bagian konsiderans UU MK.

618 Lih. Pasal 10 UU MK.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengujian konstusionalitas yang dimaksud adalah dalam bentuk *judicial review* (*toetsingrecht*) atau terkadang disebut dengan istilah *constitutional review* oleh MK. MK sebagai *the guardian of democracy* memegang peranan penting, dan tercatat bahwa banyaknya undang-undang yang diujikan kepada MK dipandang belum berhasil memenuhi harapan masyarakat.⁶¹⁹ Sejak tahun 2003 – 2014 tercatat dalam Data Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang terdapat 499 kali, 141 permohonan uji materiil diterima oleh MK, 198 ditolak dan 160 tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁶²⁰

Pakar hukum tata negara, Saldi Isra, menyatakan bahwa semakin dominan kepentingan (seperti politik) pembentuk undang-undang, proses dan hasil legislasi seperti mati rasa.⁶²¹ Oleh karena itulah, setiap warga negara Indonesia berhak mengajukan gugatan materiil kepada MK mengenai Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun, *mekanisme judicial preview* merupakan suatu *checkboxlist mechanism* dalam tahap pembahasan rancangan supaya terverifikasi secara konstusional.

Dalam konsep pengujian Undang-Undang, terdapat istilah *judicial review* dan *judicial preview*. Terdiri dari dua suku kata, 'pre' dan 'view' yang artinya kegiatan untuk memandang sesuatu terlebih dahulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandanginya itu.⁶²² Konsep pengujian undang-undang model *judicial preview* dianut oleh Perancis. Sebelum disahkan suatu rancangan undang-undang oleh Presiden, maka warga boleh mengajukan *judicial preview* (menguji konstusionalitas rancangan

619 Alek Karci Kurniawan, "Judicial Preview sebagai Mekanisme Verifikasi Konstusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi* 11, No. 4, (Desember, 2014): 635.

620 *Ibid.*, hlm. 636.

621 *Ibid.*

622 *Ibid.*, hlm. 640, penulis pun mengutip dari Alec Stone Sweet, *Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe*, New York : Oxford University Press, 2000, hlm. 24 yang dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstusional di Berbagai Negara*, (Jakarta : Konstitusi Pers, 2006), hlm. 3.

undang-undang) kepada *la Conseil Constitutionnel* (Dewan Konstitusi).⁶²³ Jika rancangan tersebut dianggap sesuai dengan konstitusi, maka baru dapat disahkan oleh Presiden.

HPNB pada dasarnya merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, sehingga MK dapat menguji konstitusionalitasnya. Terlebih daripada itu, HPNB ini bertujuan untuk memberikan arah atau pedoman kepada Presiden dalam menjalankan pembangunan ekonomi dan sosial, sehingga dengan mekanisme *judicial preview*, maka dalam pelaksanaannya tidak dapat lagi dimohonkan gugatan materiil kepada MK sehingga pelaksanaannya lebih konstan (tidak berubah-ubah). Ketika memberlakukan *judicial review*, maka dapat dihindari adanya pengaruh-pengaruh atau kekuasaan politik dalam proses pelaksanaan *review* terhadap UUD NRI 1945 serta mencegah suatu produk hukum yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Selain daripada itu, dari segi proses, maka dalam penyusunan HPNB oleh MPR, rancangan HPNB oleh MPR dapat ditolak oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini disebabkan, secara logis lembaga eksekutif-lah yang akan mengeksekusi program-program kerja yang telah disusun, dan perlu disesuaikan dengan HPNB. Sehingga, MPR tidak akan berubah seperti struktur ketatanegaraan Orde Baru lalu, tetapi Presiden dan Wakil Presiden pun memiliki andil dalam penyusunan HPNB.

Adanya peran MPR dan Presiden ditujukan untuk mewujudkan haluan negara yang bersifat akuntabel dan terbuka, tanggap terhadap dinamika perkembangan, serta menyerap aspirasi masyarakat. Jika keduanya tidak dimasukkan sebagai unsur – unsur penting dalam proses penyusunan HPNB, maka akan sulit untuk tercapai ketepatan (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*), dan keterlaksanaan

623 *Ibid.* hlm. 641.

(*implementability*) dari suatu aturan.⁶²⁴ Dengan ketidaktepatan penyusunan haluan negara dalam berbagai bidang serta kurangnya pengawasan dari masyarakat, maka tidak akan tepat, seimbang, dan efektif dalam pelaksanaannya.

Dengan mekanisme *judicial preview* ini pun menjadi suatu tindakan *pre-emptive* mencegah kemungkinan pelanggaran hak-hak konstitusional dalam pelaksanaannya dan penyusunan program-program kerja Presiden dan Wakil Presiden, serta memberikan perspektif yang lebih luas dari masyarakat.⁶²⁵ Selain daripada itu, MK pun wajib memanggil MPR untuk memberikan penjelasan mengenai materi muatan yang diatur dalam HPNB, sehingga tercipta *checks and balances* antara kedua lembaga ini, dan MK mendapatkan perspektif yang lebih luas dari maksud disusunya HPNB yang bersangkutan. Dengan ditambahkannya kewenangan MK ini, maka dalam penyusunan HPNB akan dikembalikan lagi kepada MPR untuk direvisi dan disesuaikan kembali.

Penambahan kewenangan MK untuk melakukan pra-peninjauan atau *judicial review* terhadap rancangan HPNB berimplikasi pada diamandemennya Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, yakni ditambahkan menjadi:

“Pasal 24C

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus*

624 *Ibid.*, hlm. 647.

625 Cécile Fabre menyatakan, “*Under constitutional preview, by contrast, the constitutionality of the laws can be checked before they are implemented, which can partly pre-empt violations of rights and enable the constitutional court to assess the law from a wider point of view than that offered by the individual cases they have to adjudicate.*” Lih. Cécile Fabre, *Social Rights Under the Constitution : Government and the Decent Life*, (Oxford : Clarendon Press, 2004), hlm. 173.

*sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)*

(1a) ...

(1b) Mahkamah Konstitusi wajib melakukan pra-peninjauan terhadap rancangan akhir haluan pembangunan nasional berencana.**)***

(2) ...”

Dalam penambahan ayat (1b) pada Pasal 24C UUD NRI 1945 ini mengandung beberapa variabel penting, yakni :

- 1) “Mahkamah Konstitusi”, yang adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi memiliki 9 orang anggota, yang ditetapkan oleh Keputusan Presiden.⁶²⁶
- 2) “Pra-peninjauan” atau *judicial preview*, merupakan mekanisme peninjauan atau pengujian konstitusionalitas terhadap peraturan perundang-undangan (biasanya undang-undang) sebelum peraturan perundang-undangan itu resmi dan mengikat untuk umum.
- 3) “Rancangan akhir haluan pembangunan nasional berencana”, adalah rancangan haluan pembangunan nasional berencana yang telah disusun oleh MPR dan disesuaikan dengan rancangan versi Presiden dan/atau Wakil

626 Pasal 2 dan 4 UU MK.

Presiden bila Presiden dan/atau Wakil Presiden menolak rancangan awal versi MPR. Rancangan akhir ini disusun dan disesuaikan dalam sidang paripurna MPR. Rancangan akhir ini wajib diberikan kepada MK untuk dilakukan proses *judicial preview*, sehingga selama 5 (lima) tahun haluan pembangunan nasional berencana akan konstan dan tidak akan berubah, sehingga menjamin kontinuitas pelaksanaan program kerja Presiden dan Wakil Presiden.

5.3.1.1.5. Implikasi Pemberlakuan Haluan Pembangunan Nasional Berencana Terhadap Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Masa Jabatannya

Dengan diberlakukannya haluan pembangunan nasional berencana pada Pasal 3 UUD NRI 1945, maka Presiden dan Wakil Presiden harus menyesuaikan program-program kerjanya dengan haluan pembangunan nasional berencana, yang berpijak pada Pokok Pembangunan Jangka Panjang (berlaku selama 20 tahun). Salah satu implikasi penting terhadap hal ini adalah menjadi salah satu sebab Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan (*impeachment*).

Impeachment ini merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga memungkinkan turunnya atau berhentinya Presiden/Wakil Presiden atau pejabat tinggi negara lainnya dari jabatannya. Tidak harus *impeachment* akan berakibat pada berhentinya Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.⁶²⁷ Hal terpenting dalam *impeachment* adalah objeknya, alasan-alasannya, dan mekanismenya. Alasan dan mekanisme *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden telah diatur di dalam UUD NRI 1945,

627 Mahkamah Konstitusi dengan Konrad Adenauer Stiftung, "Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", Laporan Penelitian, Jakarta 2005, diakses dari laman http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infomum/penelitian/pdf/KI_Impeachment.pdf pada tanggal 10 Juni 2018, hlm. 1.

khususnya pada Pasal 7A dan 7B. Kekuatan mengikat haluan negara membawa suatu konsekuensi logis, yakni dapat menjadi alasan diberhentikannya Presiden dan/atau Wakil Presiden bila memang terbukti tidak melaksanakan haluan pembangunan nasional berencana. Sehingga, Pasal 7A akan ditambahkan frasa sebagai berikut :

Pasal 7A

*“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, **atau terbukti tidak melaksanakan haluan pembangunan nasional berencana.*******)”*

Mungkin di tengah masyarakat timbul kekhawatiran terkait dengan pengembalian MPR menjadi *supreme state organ* atau lembaga tertinggi negara bila Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan ketika terbukti tidak melaksanakan haluan pembangunan nasional berencana. Akan tetapi, justru dengan mekanisme ini tidak akan mengganggu sama sekali struktur ketatanegaraan sejak era reformasi, karena dengan adanya hak Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menolak rancangan haluan pembangunan versi MPR dan mekanisme pra-peninjauan oleh MK, akan tercipta *checks and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif, juga yudikatif. Selain daripada itu,

mekanisme pemberhentian pun tidak mengalami perubahan--artinya tetap adanya *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif, juga yudikatif.

Haluan Pembangunan Nasional Berencana justru menjadi pedoman Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk melaksanakan program kerja yang sesuai aspirasi masyarakat, bukan sekadar janji-janji politik saat kampanye, tetapi terikat pada tujuan untuk mewujudkan rakyat yang sejahtera sesuai alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat secara sewenang-wenang tanpa pedoman menyusun program-program untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, serta dengan mekanisme penolakan dan pengajuan rancangan haluan negara versi Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden terikat dengan "hukum" dan rancangan haluan pembangunan nasional yang mereka susun atau ciptakan sendiri. Presiden dan Wakil Presiden serta jajaran menteri diharapkan dapat menjadi lebih serius dalam menjalankan program-program pembangunannya.

Presiden dan Wakil Presiden pun tidak bertanggung jawab kepada MPR, karena mekanisme *impeachment* yang diberlakukan tetaplah sama, yakni melibatkan proses pada 3 lembaga negara secara langsung. Pertama-tama, pada lembaga DPR, melalui hak pengawasannya melakukan "investigasi" atas dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan *impeachment*, salah satunya adalah tidak melaksanakan haluan pembangunan nasional berencana. Pada tahap ini, maka DPR dapat mengeksekusi hak-haknya, yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan Presiden pun harus menjabarkan alasan-alasan apa yang menyebabkan tidak dilaksanakannya haluan pembangunan nasional berencana, apalagi bila

berakibat pada kegagalan pembangunan, yang merupakan akibat langsung daripada kegagalan melaksanakan haluan negara (adanya hubungan kausal). Setelah proses di DPR selesai, maka dalam rapat paripurna DPR disepakati untuk menyatakan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden benar telah terbukti melakukan tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan *impeachment*, kemudian keputusan DPR tersebut dibawa ke MK. Akhirnya, barulah proses *impeachment* ditangani oleh MPR untuk ditentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diberhentikan atau tidak.

5.3.1.2. Penafsiran Konstitusi MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh MK

5.3.1.2.1. Urgensi Tafsir Konstitusional MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh MK

Konsep *judicial review* itu sendiri sejatinya dilihat sebagai hasil perkembangan modern sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).⁶²⁸ Pada dasarnya *judicial review* hanya dapat dijalankan sebagaimana mestinya dalam negara yang menganut supremasi hukum dan bukan supremasi parlemen. Dalam negara yang menganut sistem supremasi parlemen, produk hukum yang dihasilkan tidak dapat diganggu gugat, karena parlemen merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat.⁶²⁹

Demikian halnya terjadi di Indonesia. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sehingga Indonesia bercirikan sebagai negara yang menempatkan hukum

628 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 8.

629 Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 52-53.

sebagai landasan tertinggi, bukan parlemen. Sebagai konsekuensinya, produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga legislatif, yakni undang-undang, dapat diuji oleh lembaga lain sebagai bentuk *checks and balances*. Lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang tersebut adalah MK. MK melakukan pengujian terhadap undang-undang agar tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak melanggar hak konstitusional rakyat. Hal ini menjadi bukti Indonesia bukanlah negara parlemen, melainkan negara hukum.

MK menjadi salah satu lembaga kekuasaan kehakiman yang diberi wewenang secara atributif untuk melakukan *judicial review* dengan dua tujuan pokok, yakni: (i) menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif agar tidak terjadi pemusatan pada satu cabang kekuasaan belaka; dan (ii) melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang dapat merugikan hak-hak dasar yang dijamin konstitusi.⁶³⁰ Demi tercapainya kedua tujuan ini secara maksimal, MK harus menjadi lembaga peradilan yang independen, berintegritas, serta menjaga imparialitas dalam memutus perkara *judicial review*.

Demi tercapainya independensi peradilan, Hakim Konstitusi harus tunduk pada hukum dan keadilan, karena kemandirian suatu lembaga peradilan merupakan prinsip utama negara demokrasi dan negara hukum.⁶³¹ Kemandirian ini terlihat dari putusan-putusan MK yang bebas dari kekuatan eksekutif, legislatif, dan opini media.⁶³² Salah satu bentuk wewenang yang dimiliki oleh Hakim Konstitusi dalam memutus perkara *judicial review* adalah secara seorang diri sebagai *the final interpreter of the constitution* menafsirkan maksud

630 Jimly Asshidiqqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara...*, *Loc. Cit.*

631 Mahkamah Konstitusi RI, *Op. Cit.*, hlm. 38.

632 *Ibid.*, hlm. 38-39.

dari pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dalam perkara *judicial review* yang bersangkutan.

Sebagai penafsir tunggal atas konstitusi, MK dalam perkembangannya oleh sebagian penggiat hukum dikhawatirkan akan menjadi lembaga yang memiliki kewenangan *super body*. Khususnya dalam menyelesaikan perkara terkait dengan kewenangan yang dimilikinya, MK secara sepihak bisa menafsirkan UUD NRI 1945 tanpa dapat dipersoalkan, selain itu putusan yang dihasilkan MK bersifat final dan mengikat, sehingga ketika ada salah satu pihak yang merasa dirugikan dengan putusan MK tidak bisa melakukan upaya hukum yang lain.⁶³³

Namun, tidak boleh dilupakan bahwa tentunya dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga legislatif diawali dengan penafsiran terhadap pasal-pasal konstitusi yang mendasari pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Hal ini dapat dilihat pada bagian menimbang dan mengingat undang-undang yang bersangkutan. Penafsiran tersebut kemudian dituangkan ke dalam suatu produk hukum, yakni undang-undang.

Oleh karena penafsiran konstitusi pertama kali dilakukan oleh lembaga legislatif dan dituangkan ke dalam undang-undang, maka tidaklah dapat secara serta merta dibiarkan lembaga dalam cabang kekuasaan lain melakukan penafsiran secara luas terhadap konstitusi, apalagi ketika lembaga yang melakukan penafsiran tersebut diberikan wewenang untuk dapat mencabut produk hukum yang telah dibuat oleh lembaga legislatif tersebut. Jaksa Agung Amerika Serikat, Edffuwin Meese III, pada tahun 1985, dengan sangat keras mengkritik para hakim yang menafsirkan konstitusi secara luas. Meese menyatakan:

“The original meaning of constitutional provisions and status,

633 Nanang Sri Darmadi, “Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Hukum XXVI*, No. 2, (Agustus, 2011): 671.

provided, the only reliable guide for judgement. Judges would once again decide case not on the basis of their views of 'sound public policy' or 'ideological predilections', but rather with principle restraint that recognized the importance of judicial deference to the political branches at both the national and state levels of government (Arti yang orisinal dari ketentuan-ketentuan dan status konstitusi adalah pedoman yang paling dapat diandalkan untuk peradilan. Hakim sekali lagi bukan memutus perkara berdasarkan pandangan mereka terhadap kebijakan publik atau ketertarikan terhadap suatu ideologi, tetapi melalui prinsip mengekang (*restraint*) dengan memperhatikan pentingnya *judicial deference* terhadap cabang-cabang kekuasaan politik baik di tingkat pemerintahan nasional maupun lokal).⁶³⁴

Melihat pemaparan Jaksa Agung Amerika Serikat di atas, maka dapat disimak pentingnya perhatian lebih terhadap interpretasi terhadap konstitusi oleh cabang kekuasaan lain melalui *judicial deference* untuk mencegah terjadinya putusan-putusan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang sangat menyimpang dari konstitusi.

Maka dari itu, diperlukan suatu mekanisme dimana penafsiran originalisme terhadap konstitusi dilakukan oleh pihak yang terlibat langsung dalam pembuatan konstitusi itu sendiri. Tentu pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pembuatan konstitusi tersebut oleh pihak-pihak dari masa lampau yang saat ini tergabung dalam suatu alat kelengkapan

634 Jack N. Rakove, *Interpreting the Constitution the Debate over Original Intent*, (Boston: Northeastern University Press, 1990), hlm. 3.

MPR, yakni Lembaga Pengkajian.⁶³⁵

Maka dari itu, diperlukan adanya penambahan kewenangan penafsiran konstitusi dalam perkara *judicial review* oleh MK oleh MPR. Namun, oleh karena MK ditugasi sebagai *the guardian of the constitution*, maka penafsiran MPR tentu tidak bersifat mengikat, namun memberikan gambaran mengenai *original intent* pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dalam perkara *judicial review* yang bersangkutan. Agar ketentuan ini bersifat imperatif, maka putusan yang tidak memuat hasil penafsiran MPR – dalam hal ini yang dilakukan oleh Lembaga Pengkajian – terhadap pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji perkara *judicial review* yang bersangkutan tidak akan bersifat final dan mengikat.

Selain itu, masyarakat harus lebih awas terhadap perkembangan MK sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman, dan satu-satunya lembaga kekuasaan kehakiman yang dapat melakukan tafsir konstitusional. Bahwa sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 MK menyatakan bahwa KY tidak berwenang mengawasi Hakim Konstitusi sebab Hakim Konstitusi berbeda dengan hakim biasa. MK juga menegaskan diri sebagai lembaga ‘*untouchable*’ di negeri ini dengan memutuskan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk sebagai pihak yang diawasi oleh KY.⁶³⁶

Hal ini jelas menuai pro dan kontra, sebab dalam putusannya, MK secara sadar telah memutuskan perkara yang menyangkut kepentingan MK sehingga menyalahi asas *nemo iudex in propria causa*. Padahal telah jelas tertuang dalam Pasal 25 ayat (5) UU Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa: “Seorang hakim atau panitera

635 Lembaga Pengkajian adalah lembaga yang terdiri dari paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang berasal dari pakar ketatanegaraan, 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. Lih. Pasal 62 ayat (1) Tata Tertib MPR.

636 Yanis Maladi, “Benturan Asas Nemo Iudex in Propria Causa dan Asas Ius Curia Novit”, *Jurnal Konstitusi* 7, No. 2, (April, 2010): 6.

wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang sedang berperkara.”

Namun, oleh karena kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum berupa putusan (*vonnis*) hanya dapat dikeluarkan oleh lembaga yang termasuk cabang kekuasaan kehakiman dengan kewenangannya untuk memutus dan mengadili suatu perkara, maka perkara *judicial review* yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan/atau MK tetap harus diadili dan diputus lembaga kekuasaan kehakiman. Maka dari itu, untuk mencapai putusan yang adil dalam perkara yang menyangkut kekuasaan kehakiman dan/atau MK, diperlukan suatu mekanisme yang mencegah penyalahgunaan wewenang Hakim Konstitusi, yakni dengan menyerahkan wewenang penafsiran konstitusi kepada MPR.

Dalam hal ini, penafsiran MPR harus menjadi pertimbangan dalam penalaran Hakim Konstitusi untuk memutus dan mengadili perkara yang menyangkut kekuasaan kehakiman dan/atau MK. Sehingga, penafsiran MPR dalam hal ini bersifat mengikat. Sehingga, khusus dalam perkara permohonan uji materil dan formil undang-undang terhadap undang-undang dasar yang menyangkut kekuasaan kehakiman, MA, MK dan/atau KY, MK wajib meminta penafsiran konstitusional kepada MPR dan melakukan penalaran hukum dari penafsiran yang dilakukan oleh MPR tersebut.⁶³⁷

MPR merupakan lembaga yang menyusun UUD NRI 1945 sedangkan DPR, DPD dan Presiden merupakan lembaga-lembaga yang berwenang membentuk undang-undang.⁶³⁸ Dengan demikian,

637 Dengan demikian, MK tidak diperkenankan lagi melakukan penafsiran konstitusional dalam hal perkara *judicial review* menyangkut UU Kekuasaan Kehakiman, MA, MK, dan/atau KY. Hal ini bertujuan untuk menjaga imparialitas hakim. Imparsialitas dalam hal ini perlu dilihat dari kepentingan hakim di masa depan. Sehingga apabila suatu perkara yang diputus oleh hakim bertujuan untuk menguntungkan dirinya sendiri, dapat dikatakan hakim telah meniadakan imparialitasnya dalam memutus perkara tersebut.

638 Hal ini tercantum dalam Pasal 54 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi,

lembaga-lembaga legislatif ini, bersama dengan presiden, boleh dipanggil oleh MK untuk dimintai keterangan terkait proses pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.⁶³⁹ Saat ini, ketentuan ini berlaku untuk seluruh proses *judicial review*.

Dalam perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dipandang perlu untuk mendengarkan keterangan dari pihak-pihak tersebut. Dalam Pasal 25 ayat (1) PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, dikemukakan lebih lanjut tentang yang dimaksud dengan keterangan Presiden, yaitu: "... keterangan resmi pemerintah baik secara lisan maupun tertulis mengenai pokok permohonan yang merupakan hasil koordinasi dari Menteri-Menteri dan/atau Lembaga/Badan Pemerintah terkait." Sedangkan yang dimaksud dengan Keterangan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian UU adalah: "... keterangan resmi DPR baik secara lisan maupun tertulis yang berisi fakta-fakta yang terjadi pada saat pembahasan dan/atau risalah yang berkenaan dengan pokok perkara." Keterangan tersebut diperlukan agar MK mendapatkan keterangan lebih mendalam mengenai latar belakang serta maksud dari materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji, atau pun hubungan antara ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tersebut dengan ayat, pasal, dan/atau bagian lainnya sehingga didapatkan makna yang utuh.⁶⁴⁰

Sejatinya, produk hukum yang dibuat oleh wakil rakyat pun tidak luput dari kesalahan. Banyak peraturan, baik yang secara nyata ataupun hanya berpotensi, merugikan hak konstitusional rakyat.

Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 122.

639 *Ibid.*

640 *Ibid.*

Sehingga MK hadir sebagai sarana mengadu. MK menafsirkan konstitusi dan melihat apakah undang-undang yang bersangkutan memang melanggar konstitusi (inkonstitusional) atau tidak.

Penitikberatan tafsir oleh legislatif ataupun hakim umumnya terlihat dari sistem hukum yang dianut suatu negara. Umumnya, *Civil Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law creation* atau legislator, sedangkan *Common Law System* menitikberatkan kepada kekuasaan tafsir oleh *law application* atau peran hakim.⁶⁴¹ Sehingga melihat kepada Indonesia yang menganut *Civil Law System*, seharusnya Indonesia lebih menitikberatkan kekuasaan tafsir oleh legislator, dikarenakan *Civil Law System* mendasarkan undang-undang sebagai sumber hukum utama, sementara negara-negara yang menganut *Common Law System* mendasarkan yurisprudensi hakim sebagai sumber hukum mereka.

Namun, hingga detik ini, kajian-kajian ilmu hukum di Indonesia lebih berkonsentrasi pada kekuasaan tafsir peradilan (hakim) daripada kekuasaan tafsir parapembuat kebijakan (*legislator*).⁶⁴² Padahal Indonesia telah hidup lama berdampingan dengan *Civil Law System* sebagai konsekuensi dari penjajahan bangsa Hindia Belanda selama 350 (tiga ratus lima puluh) tahun lamanya sesuai dengan asas konkordansi.

Namun di sini, perlu ditegaskan bahwa hal terpenting adalah bukan untuk mencari kesalahan dari sistem yang telah berlangsung dan berakar di Indonesia, tetapi berusaha untuk melengkapi mekanisme yang telah ada di Indonesia. Sehingga, penulis menyampaikan gagasan untuk memberikan kewenangan tafsir konstitusional kepada MPR, khususnya dalam hal pengujian materiil dan formil suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

Kewenangan ini diberikan dengan beberapa

641 R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan dalam Hukum" dalam Donny Donardono, ed., *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: HuMa, 2007), hlm. 68.

642 *Ibid.*, hlm. 39.

pertimbangan. *Pertama*, pengujian materiil dan formil dilakukan terhadap pemohon yang memenuhi kualifikasi sebagai berikut: (i) perseorangan Warga Negara Indonesia; (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (iii) badan hukum publik atau privat; (iv) lembaga negara.⁶⁴³

Kedua, pengujian materiil dan formil dilakukan terhadap permohonan akan suatu undang-undang yang memenuhi lima syarat kerugian konstitusional, yakni: (i) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945; (ii) bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji; (iii) bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi; (iv) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; (v) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.⁶⁴⁴

Pun, jika melihat Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, tidak ada sama sekali keterlibatan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Pertama*, dapat dilihat pada Bab I Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tersebut, tidak ada sama sekali menyebutkan arti/gambaran mengenai Majelis Permusyawaratan. *Kedua*, dalam proses pembuktian, tidak ada sama sekali menyebutkan bahwa peran MPR dalam bentuk

643 Pasal 51 ayat (1) UU MK.

644 Lihat Putusan MK Perkara No. 006/PUU-III/2005 dan Perkara No. 11/PUU-V/2007.

apapun dapat menjadi alat bukti untuk diperiksa di persidangan. Lembaga negara yang disebutkan hanyalah Presiden/Pemerintah, DPR, dan/atau DPD, serta keterangan pihak yang terkait langsung.⁶⁴⁵

Maka, dari pemaparan di atas, kemungkinan MPR muncul sebagai pemegang peran penting dalam suatu persidangan adalah hanya sebagai lembaga negara dalam hal mengajukan permohonan pengujian undang-undang atau menjadi pihak terkait dalam pengujian undang-undang. Namun, kemungkinan terjadinya kedua hal tersebut akan sangat kecil. Sebab, MPR merupakan salah satu lembaga legislasi yang juga terdiri dari DPR dan DPD, dimana baik DPR maupun DPD berperan penting dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, untuk dapat menjadi pihak terkait, seseorang harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada MK melalui Panitera.⁶⁴⁶

Namun, mengingat kembali adanya perkara yang berpotensi melanggar asas *nemo iudex in propria causa*, seperti kekuasaan kehakiman dan/atau MK, maka dikhawatirkan akan muncul penafsiran konstitusional oleh MK yang mengarah pada keuntungan pribadi Hakim Konstitusi. Maka dari itu diperlukan peran suatu lembaga lain untuk menafsirkan konstitusi sebagaimana mestinya. Lembaga yang tepat adalah MPR. Sebagai contoh, pasca terbitnya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, Hakim Konstitusi tidak dapat dijangkau oleh KY sebagai pengawas eksternal kekuasaan kehakiman. Setelah itu terjadi salah satu kasus yang masih hangat dalam ingatan, yakni suap yang dilakukan terhadap Hakim Konstitusi Patrialis Akbar. Suap ini terjadi dalam perkara *judicial review* No. 129/PUU-XIII/2015 terkait uji materi atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan

645 Lihat Pasal 19 ayat (1) huruf d Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.

646 Pasal 14 ayat (5) Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.

Kesehatan Hewan.⁶⁴⁷ Jelaslah bahwa Hakim Konstitusi sekalipun dapat melanggar kode etik sebagai hakim dan memerlukan pengawasan eksternal agar terhindar dari nafsu keduniawian. Inilah dampak dari pengecualian pengawasan eksternal oleh KY terhadap MK yang diputuskan dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

Saat ini, peran MPR sangatlah minim. Padahal perlu diingat kembali bahwa Indonesia dalam sila keempat Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” telah jelas menggambarkan kondisi demokrasi di Indonesia, yakni demokrasi keterwakilan. Kristalisasi daripada demokrasi keterwakilan tersebut adalah dengan dibentuknya MPR sebagai wakil rakyat. Oleh karena Indonesia sebagai negara demokrasi menjunjung tinggi kedaulatan di tangan rakyat, maka seharusnya wakil-wakil rakyat yang terpilih untuk duduk di kursi MPR memiliki suatu kewenangan yang mampu memberikan pengaruh dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Kembali kepada kewenangan tafsir konstitusional yang dimiliki MK sebagai *the sole judicial interpreter of the constitution*, maka dapat dilihat suatu proses mengesampingkan suara rakyat dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 itu sendiri. Sebab proses legislasi yang melibatkan wakil rakyat dapat dengan mudah dibatalkan atau bahkan diubah norma-norma di dalamnya menjadi norma baru melalui putusan bersyarat (*conditionally constitutional* dan *conditionally unconstitutional*) oleh MK.

Hal ini dapat dilihat dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, dimana MK mengecualikan Hakim Konstitusi dari makna kata “hakim”, yang belum tentu merupakan keinginan rakyat. Karena keinginan

647 Abba Gabrillin, “Patrialis Akbar Divonis 8 Tahun Penjara”, diakses dari laman <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/04/12302181/patrialis-akbar-divonis8-tahun-penjara> pada tanggal 8 Juni 2018.

rakyat sesungguhnya adalah penerapan hukum dan penegakan hukum yang memenuhi kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Terlebih, telah diantisipasi oleh lembaga legislatif bahwa Hakim Konstitusi sekalipun termasuk hakim yang harus diawasi sebab bukan tidak mungkin Hakim Konstitusi melakukan tindakan yang melanggar kode etik hakim itu sendiri.

Dengan demikian, proses demokrasi yang tertuang dalam proses legislasi yang dimiliki oleh lembaga legislatif sama sekali tidak memiliki kekuatan bila disandingkan dengan MK. Padahal keberadaan lembaga legislatif pun ada untuk menjalankan amanat UUD NRI 1945, termasuk pula hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY.⁶⁴⁸

Di samping itu, perlu diingat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang juga menganut sistem pembagian kekuasaan sebagaimana digagas oleh Montesquieu, yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun tidak berarti, ketika MPR memiliki kewenangan yang sama dengan MK untuk melakukan tafsir konstitusional, MPR akan mengganggu independensi peradilan dalam memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Justru penafsiran konstitusional MPR dibutuhkan, terutama dalam *judicial review* undang-undang terhadap undang-undang dasar yang menyangkut kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY untuk mencegah adanya pertentangan dengan asas *nemo iudex idoneus in propria causa*.

Penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR sebagai perwakilan rakyat dalam negara yang

648 Perlu diingat bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ini berarti seluruh lembaga negara merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Namun, di antara ketiga cabang kekuasaan yang ada, lembaga legislatif merupakan lembaga yang paling mencerminkan perwakilan rakyat, karena seluruh anggota lembaga legislatif dipilih langsung oleh rakyat. Sementara itu, anggota dari lembaga yudikatif tidak sama sekali dipilih oleh rakyat. Sehingga cerminan demokrasi keterwakilan adalah kristalisasi dari lembaga legislatif itu sendiri.

demokratis ini diharapkan mampu menghilangkan unsur subjektivitas MK dalam memutus perkara yang berkaitan dengan diri MK sendiri, baik terhadap kewenangan MK maupun terhadap Hakim Konstitusi. Namun, kewenangan untuk melakukan penalaran dan memutus serta mengadili perkara tersebut tetap berada di tangan MK.

Sehingga tumpang tindih kewenangan antara MPR sebagai legislatif dan MK sebagai yudikatif, yang dikhawatirkan tidak akan terjadi, bahkan justru mendukung *checks and balances* karena merupakan suatu upaya untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan MK dalam memutus hal-hal yang di masa mendatang berpotensi mengarah pada *judicial corruption*.

Penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh MPR terkait kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/ atau KY juga tidak akan mengakibatkan hilangnya esensi keberadaan MK sebagai *the guardian of the constitution*, sebab kewenangan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh MPR memiliki tujuan mulia untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan MK dalam memutus perkara yang menyangkut kekuasaan kehakiman atau dirinya, dengan berdasarkan pada kondisi sosiologis dalam masyarakat.

Selain itu, apabila kekhawatiran muncul karena MPR merupakan lembaga dengan unsur politik, maka justru perlu kembali mengkaji Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, dimana MK juga menafsirkan penempatan MA di bawah KY berdasarkan kondisi masyarakat yang sudah tidak percaya dengan pengawasan internal dalam tubuh MA. Sehingga penafsiran teleologis semacam ini, tidak akan menjadi masalah apabila penafsiran yang berdasarkan pada kondisi masyarakat ini dilakukan oleh MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang bercita-cita untuk mewujudkan aspirasi dan kebahagiaan rakyat.

Maka dari itu, demi mencegah penyalahgunaan kewenangan Hakim Konstitusi dalam melakukan tafsir konstitusional dalam perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 terkait kekuasaan kehakiman dan/atau MK, yang berpotensi jatuh pada *judicial corruption*, kami mengusulkan penambahan kewenangan tafsir konstitusional oleh MPR dalam proses pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945, namun hanya dalam kondisi tertentu, yakni ketika pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 menyangkut kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY.

Oleh karena ancaman terbesar terhadap kebebasan adalah kebebasan itulah sendiri, maka perlu adanya pembatasan terhadap kewenangan MK dalam melakukan penafsiran konstitusional, khususnya terkait kekuasaan kehakiman, MA, MK dan/atau KY.

5.3.1.2.2. Penambahan Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945

Melihat pentingnya peran MPR sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya dalam melakukan tafsir konstitusional demi membantu pelaksanaan penegakan konstitusi yang lebih baik untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka terdapat suatu urgensi untuk menambahkan serta memperjelas kewenangan dan batasan MPR untuk melakukan tafsir konstitusi.

Kewenangan MPR untuk melakukan penafsiran konstitusional akan ditambahkan pada 2 (dua) buah pasal, yakni pada Pasal 3 dan Pasal 24C. Penambahan pada Pasal 3 akan berbunyi sebagai berikut:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar atas permohonan Mahkamah Konstitusi.”

Frasa “Majelis Permusyawaratan Rakyat” merujuk kepada MPR sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1), yakni lembaga yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR dalam hal ini merupakan salah satu dari lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Frasa “meminta penafsiran” memiliki dua buah tujuan. *Pertama*, apabila perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut tidak berkaitan dengan undang-undang selain kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional yang dimintakan oleh MK kepada MPR bertujuan untuk mengetahui *original intent* dari pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian tersebut. *Kedua*, apabila perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut berkaitan dengan undang-undang selain kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional yang dimintakan oleh MK kepada MPR agar tidak terjadi *nemo judex idoneus in propria causa*⁶⁴⁹. Hal ini bertujuan untuk mencegah penyelewengan kekuasaan atau adanya penyisipan kepentingan dalam putusan MK tersebut.

Frasa “terhadap Undang-Undang Dasar” memiliki kaitan dengan frasa sebelumnya yakni “meminta penafsiran”. Dengan demikian, penafsiran yang dapat dimintakan hanya penafsiran terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.

Frasa “dalam hal dibutuhkan” dimaksudkan ketika penafsiran ini dibutuhkan dalam rangka melengkapi kewenangan yang dimiliki oleh cabang kekuasaan lain, maka MPR dapat dimintakan penafsirannya.

649 Tidak ada yang dapat menjadi hakim bagi perkaranya sendiri.

Selanjutnya, penambahan pada Pasal 24C akan berbunyi sebagai berikut:

“Dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi meminta penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Frasa “dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir” berarti perkara yang bersangkutan hanya akan diadili pada satu tingkat pengadilan dan tidak ada upaya hukum apapun apabila pemohon atau termohon tidak setuju dengan putusan pengadilan yang bersangkutan.

Frasa “yang putusannya bersifat final” berarti segala putusan yang diucapkan oleh lembaga peradilan yang bersangkutan -- dalam hal ini Mahkamah Konstitusi -- akan langsung berkekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh apabila pemohon atau termohon tidak setuju dengan putusan yang bersangkutan.⁶⁵⁰

Frasa “untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar” dalam hal ini merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian materiil dan formil suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945 untuk mencegah adanya ketidaksesuaian peraturan dalam suatu undang-undang -- yang secara hierarkis berada di bawah UUD NRI 1945 -- terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.

Frasa “Mahkamah Konstitusi” berarti suatu

650 Lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK.

lembaga yang dibentuk sebagai amanat Pasal 24C UUD NRI 1945 sebagai lembaga peradilan yang berwenang untuk 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 memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum.⁶⁵¹

Frasa “meminta penafsiran” memiliki dua buah tujuan. *Pertama*, apabila perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut tidak berkaitan dengan undang-undang selain kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional yang dimintakan oleh MK kepada MPR bertujuan untuk mengetahui *original intent* dari pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian tersebut. *Kedua*, apabila perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut berkaitan dengan undang-undang selain kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional yang dimintakan oleh MK kepada MPR agar tidak terjadi *nemo judex idoneus in propria causa*⁶⁵². Hal ini bertujuan untuk mencegah penyelewengan kekuasaan atau adanya penyisipan kepentingan dalam putusan MK tersebut.

Frasa “terhadap Undang-Undang Dasar” memiliki kaitan dengan frasa sebelumnya yakni “meminta penafsiran”. Dengan demikian, penafsiran yang dapat dimintakan hanya penafsiran terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.

Frasa “kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat” juga berkaitan dengan frasa sebelumnya yakni “meminta penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar”. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat

651 Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

652 Tidak ada yang dapat menjadi hakim bagi perkaranya sendiri.

dan Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai tokoh yang pernah mengamandemen UUD NRI 1945 bersama tokoh-tokoh masyarakat lain dan sebagai perwakilan rakyat di kehidupan negara demokrasi keterwakilan di Indonesia, maka MPR seharusnya menjadi lembaga yang sah sebagai penafsir pasal-pasal UUD NRI 1945 apabila diperlukan.

Namun berdasarkan pada urgensi mengenai tafsir konstitusional oleh MPR yang telah dipaparkan sebelumnya, ke depan diharapkan pengaturan mengenai tafsir konstitusional oleh MPR diatur dalam undang-undang. Pengaturan ini akan membedakan tafsir konstitusional oleh MPR menjadi dua jenis, yakni: (i) penafsiran konstitusional yang bersifat tidak mengikat; dan (ii) penafsiran konstitusional yang bersifat mengikat.

Pertama, penafsiran konstitusional yang bersifat tidak mengikat berarti penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR hanya bersifat sebagai rekomendasi untuk menunjukkan *original intent* dari pembuat Undang-Undang Dasar. Hal ini bertujuan agar selanjutnya putusan MK sebisa mungkin tidak menyimpang dari konstitusi ataupun kehendak di balik konstitusi itu sendiri.

Kedua, penafsiran konstitusional yang bersifat mengikat berarti penafsiran yang dilakukan oleh MPR harus menjadi landasan pertimbangan dan penalaran hakim konstitusi dalam memutus perkara. Hal ini bertujuan untuk menghindari penafsiran konstitusional yang menyeleweng dan membuka potensi terjadinya *judicial corruption*, juga untuk mencegah penafsiran konstitusional yang paling menguntungkan lembaga MK itu sendiri dibandingkan dengan kepentingan publik, di tengah ambiguitas suatu pasal dalam konstitusi. Tetapi perlu kembali diingat, bahwa kewenangan penafsiran konstitusional oleh MPR tidak sama sekali mengesampingkan hak bagi para pemohon

untuk menghadirkan Pemerintah, DPR dan/atau DPD, Saksi, Ahli, ataupun Pihak Terkait lain dalam sidang pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dalam hal ini, MPR merupakan lembaga yang menggantikan MK dalam melakukan penafsiran konstitusi apabila suatu perkara menyangkut kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, maupun KY.

5.3.1.2.3. Mekanisme Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh MK

MK adalah lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang dalam mengadili dan memutus perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dalam proses pengujian tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap konstitusi untuk dapat menentukan konstitusional atau tidaknya suatu undang-undang yang diujikan. Namun, selain dari penafsiran oleh MK sendiri, MK wajib untuk meminta penafsiran konstitusional oleh MPR.

Perlu diingat kembali penafsiran ini tidak bersifat mengikat. Tetapi, apabila suatu undang-undang atau pasal-pasal dalam konstitusi yang dijadikan sebagai batu uji dalam pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tersebut menyangkut kekuasaan kehakiman, baik MK, MA, dan/atau KY, penafsiran konstitusional harus dilakukan oleh MPR sebagai wakil rakyat.

Dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, MK wajib memanggil dan meminta penafsiran konstitusi oleh MPR dengan metode penafsiran originalisme untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Namun, apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tersebut menyangkut undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau

KY, maka MPR dapat melakukan penafsiran yang dirasa merupakan jenis penafsiran yang paling baik untuk mengakomodir hak konstitusional rakyat yang dijamin oleh konstitusi. MK diwajibkan untuk memanggil dan meminta MPR sebagai Pihak Terkait yang tidak berkepentingan langsung⁶⁵³ untuk menafsirkan pasal-pasal dalam konstitusi yang diujikan dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tersebut.

Dalam hal perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945, MPR sebagai Pihak Terkait yang tidak berkepentingan langsung dikecualikan dari kewajibannya untuk mengajukan permohonan kepada MK melalui Panitera.⁶⁵⁴ Sehingga Pihak Terkait dipanggil 7 (tujuh) hari kerja sebelum persidangan.⁶⁵⁵ Hal ini dikarenakan, MPR merupakan pihak yang karena kedudukannya sebagai wakil rakyat, tugas pokoknya untuk merealisasikan aspirasi rakyat, dan fungsinya untuk mengakomodir kepentingan rakyat, maka dibutuhkan penafsirannya dalam hal terjadi perkara yang berpotensi melanggar asas *nemo iudex in propria causa*. Sehingga MPR dalam hal ini bukan mengajukan diri, tetapi dipanggil oleh MK apabila dibutuhkan.

Dalam jangka waktu pemanggilan tersebut, Lembaga Pengkajian MPR bertugas untuk mengkaji metode penafsiran apa yang paling memenuhi rasa keadilan di masyarakat. Hasil penafsiran yang telah dikaji tersebut akan disampaikan dalam Sidang Paripurna MPR. Kemudian penafsiran tersebut akan

653 Pasal 14 ayat (4) Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang mendefinisikan Pihak Terkait yang berkepentingan tidak langsung sebagai: (i) pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya; dan (ii) pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan yang dimaksud.

654 Pasal 14 ayat (5) Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

655 Lihat Pasal 13 ayat (2) Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang berbunyi: "atas permintaan Hakim, keterangan yang terkait dengan permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c sampai dengan huruf g wajib disampaikan baik berupa keterangan tertulis, risalah rapat, dan/atau rekaman secara elektronik dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya permintaan yang dimaksud.

disampaikan oleh salah satu orang yang ditunjuk dalam Sidang Paripurna MPR untuk menyampaikan keterangan hasil penafsiran MPR kepada MK.

Kemudian penafsiran konstitusional oleh MPR terkait kekuasaan kehakiman ini haruslah menjadi bagian dari putusan MK. Apabila undang-undang yang diuji tidak berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional oleh MPR hanya menjadi rekomendasi terkait *original intent* dari pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji. Sementara, apabila undang-undang yang diuji berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional oleh MPR harus menjadi bagian dari penalaran hakim. Argumentasi yang dipaparkan oleh Hakim Konstitusi harus sesuai dengan penalaran hukum yang rasional. Maka dari itu, dalam putusan MK haruslah mencantumkan argumentasi yang berlandaskan pada penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR, serta diperbolehkan untuk melandaskan argumentasi pada keterangan Pemerintah, DPR dan/atau DPD, Saksi, ataupun Ahli, sesuai dengan penalaran hukum yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi untuk mencapai suatu kesepakatan akan konstitusionalitas suatu undang-undang. Sehingga MK tetaplah lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang untuk mengeluarkan putusan terkait perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, akan tetapi penafsiran konstitusional oleh MK secara khusus disubstitusi dengan penafsiran konstitusional oleh MPR agar mampu menegakan imparialitas dalam proses berperkara di MK, terlebih terkait lembaga MK sendiri.

Namun, apabila MK melanggar ketentuan untuk meminta penafsiran konstitusional kepada MPR dalam hal mengadili perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang

berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, ataupun kekuasaan kehakiman itu sendiri, maka MPR dapat melaporkan kelalaian MK dalam melaksanakan kewajibannya meminta penafsiran konstitusional kepada MPR tersebut kepada Presiden. Selanjutnya, Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK yang mengabaikan perintah konstitusi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan putusan MK yang bersangkutan.

5.3.1.2.4. **Implikasi Penambahan Kewenangan Tafsir Konstitusional MPR dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945**

Pemberian kewenangan tafsir konstitusional oleh MPR khusus dalam pengujian materiil dan formil yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tentu menimbulkan beberapa implikasi dalam praktik dan dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku di Indonesia. Implikasi terhadap praktik pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dapat dilihat sebagai berikut.

Pertama, MPR memiliki kewenangan untuk melakukan tafsir konstitusional terhadap pasal-pasal UUD NRI 1945 yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apabila undang-undang yang diuji tidak berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran MPR hanya bersifat rekomendasi untuk menunjukkan *original intent* dari pasal-pasal yang menjadi batu uji tersebut. Selebihnya dalam pertimbangan perkara, Hakim Konstitusi dapat melakukan penafsiran pula untuk menimbang manakah yang lebih dapat menjamin terlindunginya hak konstitusional rakyat yang tercantum dalam konstitusi.

Namun, apabila undang-undang yang diuji terhadap Undang-Undang Dasar berkaitan dan

kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka MK tidak lagi berwenang untuk melakukan penafsiran konstitusi dalam permohonan pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Penafsiran konstitusi dalam pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap undang-undang dasar akan dilakukan oleh MPR. Hal ini bertujuan untuk mencegah adanya penggunaan ruang ambiguitas dalam pasal-pasal konstitusi yang cenderung menguntungkan MK dan/atau Hakim Konstitusi. Penafsiran ini akan menjadi salah satu landasan sebagai substitusi penafsiran konstitusi oleh MK tanpa mengurangi hak MK untuk melakukan penalaran hukum dengan berdasarkan pada keterangan Pemerintah, DPR atau DPD, Saksi, Ahli, ataupun Pihak Terkait lainnya.

Kedua, apabila MK mengeluarkan putusan MK untuk perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tanpa meminta penafsiran konstitusional oleh MPR, baik itu terhadap undang-undang yang berkaitan atau tidak berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, MPR dapat melaporkan kelalaian MK dalam melaksanakan kewajibannya meminta penafsiran konstitusional kepada MPR tersebut kepada Presiden. Selanjutnya, Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK yang mengabaikan perintah konstitusi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan putusan MK yang bersangkutan.

Ketiga, penafsiran konstitusi oleh MPR akan dilakukan terlebih dahulu dengan pengkajian oleh Lembaga Pengkajian. Setelah itu, penafsiran konstitusi yang diberikan oleh MPR akan dibawakan oleh perwakilan salah seorang anggota MPR dalam persidangan pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dengan demikian, sebelum hadir di persidangan untuk memenuhi panggilan MK, MPR harus terlebih dahulu mengkaji penafsiran terkait pasal konstitusi mengenai

kekuasaan kehakiman yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian materiil dan formil undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Permohonan wajib disampaikan kepada MPR sebagai Pihak Terkait selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diminta oleh Hakim Konstitusi.

Selain itu, kewenangan MPR juga akan menimbulkan implikasi dalam peraturan perundang-undangan, sebab akan memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam tataran peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945. Implikasi yang dihasilkan dapat dilihat sebagai berikut.

Pertama, perlu adanya undang-undang tersendiri yang mengakomodir pengaturan mengenai lembaga MPR itu sendiri. Dalam undang-undang ini, perlu ditambahkan kewajiban MPR untuk memberikan penafsiran konstitusional ketika dibutuhkan. Peraturan ini harus diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang membutuhkan penafsiran konstitusi oleh MPR demi mencegah benturan kepentingan. Selain itu, terdapat pengecualian, yakni pada perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh MK yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, ataupun kekuasaan kehakiman itu sendiri, pemberian penafsiran konstitusi oleh MPR dalam hal dibutuhkan bersifat imperatif, serta wajib menjadi landasan penalaran Hakim Konstitusi dalam memutus perkara. Namun, apabila MK melanggar ketentuan untuk meminta penafsiran konstitusional kepada MPR dalam hal mengadili perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, ataupun kekuasaan kehakiman itu sendiri, maka MPR berhak untuk melaporkan kelalaian MK dalam melaksanakan kewajibannya meminta penafsiran konstitusional kepada MPR tersebut kepada Presiden. Selanjutnya, Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK yang mengabaikan

perintah konstitusi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan putusan MK yang bersangkutan.

Kedua, perlu adanya penegasan dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, khususnya mengenai kewenangan MK. Dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dikatakan bahwa salah satu kewenangan MK adalah untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Revisi diperlukan untuk mempertegas bahwa kewenangan penafsiran konstitusional juga dimiliki oleh MPR dalam rangka *checks and balance*.

Apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tidak menyangkut kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran yang dilakukan oleh MPR bersifat tidak mengikat dan hanya bermaksud untuk menunjukkan *original intent* dari pembuatan UUD NRI 1945.

Apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 menyangkut kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, ataupun kekuasaan kehakiman itu sendiri, maka MK wajib meminta penafsiran konstitusi oleh MPR yang bersifat mengikat untuk mencegah benturan kepentingan Hakim Konstitusi. Sehingga, sebagai satu-satunya institusi peradilan konstitusional, MK tetap harus mengadili dan memutus perkara yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, akan tetapi tidak diperkenankan melakukan penafsiran konstitusional yang mampu membuka celah praktik *judicial corruption*.

Ketiga, revisi terhadap UU No. 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) perlu dilakukan, khususnya terhadap wewenang MK. Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan bahwa salah satu wewenang MK adalah untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dalam

rangka harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, maka pembatasan wewenang MK dalam UU MK juga harus dipertegas, sama halnya dengan penegasan yang dituangkan dalam UU Kekuasaan Kehakiman, yakni untuk mempertegas bahwa kewenangan penafsiran konstitusional juga dimiliki oleh MPR dalam rangka *checks and balance*.

Sehingga, serupa dengan revisi yang perlu dilakukan untuk UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, MK harus meminta penafsiran konstitusional oleh MPR. Apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tidak menyangkut kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran yang dilakukan oleh MPR bersifat tidak mengikat dan hanya bermaksud untuk menunjukkan *original intent* dari pembuatan UUD NRI 1945.

Apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 menyangkut kekuasaan kehakiman, baik MA, MK, KY, atau kekuasaan kehakiman itu sendiri, maka penafsiran konstitusional oleh MPR bersifat mengikat untuk mencegah adanya benturan kepentingan. Jika terjadi pelanggaran yang menyebabkan Hakim Konstitusi menyeleweng dalam menggunakan kewenangannya yang tercermin dalam putusan berbentuk benturan kepentingan, maka MPR dapat melaporkan kelalaian MK dalam melaksanakan kewajibannya meminta penafsiran konstitusional kepada MPR tersebut kepada Presiden. Selanjutnya, Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK yang mengabaikan perintah konstitusi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan putusan MK yang bersangkutan.

Keempat, revisi terhadap Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang perlu dilakukan, khususnya terkait pengecualian sebagai pembatasan dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Pembatasan dilakukan terhadap wewenang

MK untuk melakukan penafsiran konstitusional dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. MK harus meminta MPR untuk melakukan penafsiran konstitusional apabila perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang diajukan kepada MK. Akan tetapi, kewenangan untuk memutus tetap berada di tangan MK.

Dalam revisi ini, perlu pula ditegaskan dua macam penafsiran konstitusional yang dapat dilakukan oleh MPR, yakni penafsiran konstitusional oleh MPR yang bersifat mengikat untuk pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY; serta penafsiran konstitusional oleh MPR yang bersifat tidak mengikat untuk pengujian undang-undang selain undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY.

Dengan revisi ini, diharapkan akan ada perbaikan wewenang serta *checks and balances* antar cabang kekuasaan untuk dapat melengkapi kekurangan salah satu cabang kekuasaan dan menghindari benturan kepentingan. Selain itu, diharapkan pula MPR sebagai wakil rakyat mampu semaksimal mungkin membantu menghilangkan potensi praktik *judicial corruption* dalam tubuh MK sebagai sarana mencari keadilan dan penegakan hak konstitusional bagi rakyat.

5.3.1.3. Sidang Tahunan

5.3.1.3.1. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR Secara Wajib

Sebagaimana diketahui bahwasanya dalam Pasal 155 ayat (1) Tata Tertib MPR Nomor 1 tahun 2014 yang berbunyi “Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan UUD NRI 1945” dan Pasal 66 ayat (4) Tata Tertib MPR yang berbunyi “MPR

dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja” menimbulkan banyak penafsiran dalam masyarakat.”

Dalam Pasal 66 ayat (4) Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014 muncul kata “dapat” yang dapat menimbulkan kerancuan bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan, dengan adanya kata dapat, maka pelaksanaan sidang tahunan MPR adalah tidak wajib dan tidak harus dilaksanakan. Selain itu, baik dalam Pasal 155 ayat (1) maupun dalam Pasal 66 ayat (4) tidak ada penjelasan mengenai lembaga mana sajakah yang dapat mengikuti sidang tahunan MPR. Terlepas dari pemilihan kata dalam pengaturan mengenai sidang tahunan MPR yang terkesan terlalu memberikan pilihan terkait kewajiban MPR untuk melaksanakan sidang tahunan MPR, permasalahan lain muncul terkait pengaturan mengenai sidang tahunan MPR yang termaktub dalam Tata Tertib MPR. Tata Tertib MPR hanya mengikat secara internal, sementara untuk pengaturan mengenai sidang tahunan MPR yang besar, dibutuhkan sebuah wadah yang lebih besar dan mengikat secara eksternal maupun internal.

Oleh karena itulah diusulkan penambahan pasal dalam UUD NRI 1945 yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (6) perubahan kelima UUD NRI 1945 yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja serta evaluasi kinerja lembaga-lembaga negara, yang meliputi Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial” untuk mengatur mengenai pelaksanaan sidang tahunan MPR.

Tidak seperti dalam pengaturan sebelumnya yang terkesan rancu dan menimbulkan banyak penafsiran, dalam pasal ini tertulis dengan jelas

bahwa sidang tahunan MPR diwajibkan dan dituliskan secara rinci lembaga-lembaga tinggi negara yang mengikuti sidang tahunan meliputi Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial.

Bila ditinjau secara historis, sidang tahunan MPR dilaksanakan sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban presiden yang pada masa itu merupakan mandataris MPR. Hal ini seringkali menjadi kekhawatiran bahwa dengan pelaksanaan sidang tahunan MPR, maka sistem ketatanegaraan akan berubah kembali seperti pada masa lalu dimana MPR memegang kendali atas presiden dan MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara. Hal ini merupakan kekhawatiran belaka karena sidang tahunan yang dilaksanakan kali ini bukan sebuah bentuk pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara pada MPR, namun sebuah forum bagi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kerjanya selama setahun kepada rakyat secara transparan. Dengan menjadikan sidang tahunan MPR forum laporan kerja yang transparan bagi rakyat, maka MPR telah ikut mendukung kedaulatan rakyat dimana rakyat dapat mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara yang bekerja menjalankan kedaulatan rakyat.

Sidang tahunan MPR merupakan sidang penting MPR karena melalui sidang tahunan MPR, rakyat dapat mengawasi dan memeriksa silang kinerja lembaga-lembaga tinggi negara agar dapat dipelajari, dikaji dan dijadikan pelajaran bagi tahun selanjutnya, dan bahkan bagi periode-periode kedepannya. Hal ini dikarenakan dalam sidang tahunan MPR, rakyat memiliki hak untuk memberikan aspirasi baik secara lisan maupun tertulis. Selain forum transparansi antara lembaga negara dengan rakyat, sidang tahunan MPR juga dapat menjadi forum transparansi antar lembaga negara.

Melalui sidang tahunan MPR rakyat tentu ikut memperoleh edukasi politik sehingga rakyat tidak menjadi buta akan keadaan politik dalam negaranya sendiri. Sudah seharusnya rakyat mengerti bagaimana jalannya sistem ketatanegaraan negaranya sendiri.

Dampak positif lainnya dari mewajibkan pelaksanaan sidang tahunan MPR adalah adanya evaluasi rutin per tahun yang dilaksanakan secara terbuka untuk umum yang dapat dipublikasikan secara umum, luas dan menyeluruh untuk Indonesia.

Pelaksanaan sidang tahunan harus diadakan oleh MPR karena MPR merupakan lembaga perwakilan yang paling utuh. Keutuhan MPR dapat dilihat dari komposisi MPR yang terdiri atas perwakilan konstituen (DPR) dan perwakilan daerah (DPD). Hal utama yang menjadi kekhawatiran dari mewajibkan pelaksanaan sidang tahunan adalah karena sekarang, kedaulatan rakyat berada di setiap lembaga negara dan bukan hanya dipegang oleh satu lembaga negara. Maka bila MPR menjadi lembaga negara yang mengadakan sidang tahunan, dikhawatirkan MPR kembali menjadi pemegang tunggal kedaulatan rakyat.

Untuk mengatasi kekhawatiran ini, rakyat perlu kembali lagi kepada landasan filosofis negara ini, yakni keterwakilan yang tertuang dalam sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Tidak mungkin mengadakan sidang yang dihadiri oleh seluruh warga negara Indonesia yang berjumlah lebih dari dua juta orang. Oleh karena itulah, MPR hadir secara fisik untuk mewakili keseluruhan rakyat Indonesia, dan rakyat Indonesia dapat ikut serta dalam pelaksanaan sidang tahunan melalui media.

Dengan penambahan pasal dalam amandemen ke-5 UUD NRI 1945 terkait sidang tahunan MPR, maka harus ada penambahan kewenangan yang akan dituangkan dalam Undang-Undang MPR.

5.3.1.3.2. Perubahan UUD NRI 1945 terkait Kewenangan MPR untuk Menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR Secara Wajib

Dalam rangka penguatan kewenangan MPR secara utuh, maka MPR perlu diberikan penegasan kewenangan secara atributif oleh konstitusi. Maka dari itu akan ditambahkan Pasal 3 ayat (3b) yang akan berbunyi sebagai berikut:

*“Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja serta evaluasi kinerja lembaga-lembaga negara, yang meliputi Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, mendengarkan pidato kenegaraan dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia, dan mendengarkan pidato Presiden dan/atau Wakil Presiden mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran berikutnya.*****”*

Frasa “Majelis Permusyawaratan Rakyat” merujuk kepada MPR sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1), yakni lembaga yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR dalam hal ini merupakan salah satu dari lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata “menyelenggarakan” dapat diartikan sebagai melaksanakan perintah. Sementara Frasa “sidang tahunan” berarti suatu sidang yang dilaksanakan setiap tahunnya. Sehingga MPR wajib

untuk melaksanakan perintah undang-undang untuk menyelenggarakan sidang secara berkala setiap tahunnya.

Frasa “dalam rangka mendengarkan laporan kinerja serta evaluasi kinerja lembaga-lembaga negara” bermakna bahwa sidang tahunan diselenggarakan oleh MPR dalam rangka mendengarkan laporan mengenai kinerja lembaga-lembaga negara selama satu tahun terakhir serta bermaksud untuk menjadi forum evaluasi bagi lembaga-lembaga negara tersebut agar dapat lebih efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Frasa “yang meliputi Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial” berarti lembaga-lembaga tersebut adalah lembaga-lembaga yang wajib untuk menyerahkan laporan kinerja yang akan disampaikan melalui presiden serta wajib untuk menerima evaluasi dari masyarakat yang telah dihimpun dan disampaikan dalam sidang tahunan tersebut.

Frasa “mendengarkan pidato Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia” berarti presiden wajib membacakan pidato dalam rangka mengucapkan syukur atas kemerdekaan Republik Indonesia saat ini. Apabila presiden berhalangan menyampaikan pidato tersebut maka dapat digantikan oleh wakil presiden.

Frasa “mendengarkan pidato Presiden dan/ atau Wakil Presiden mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran berikutnya” berarti selain kedua kegiatan yang telah dipaparkan sebelumnya, presiden juga wajib untuk menyampaikan RAPBN Tahun Anggaran berikutnya secara terbuka. Apabila presiden berhalangan hadir menyampaikan pidato tersebut, maka dapat digantikan oleh wakil presiden.

Dengan demikian, diharapkan sidang tahunan MPR dapat menjadi ajang transparansi sekaligus luapan rasa syukur dan euforia atas kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, yang dikemas dalam satu rangkaian acara sidang tahunan MPR dalam rangka efisiensi biaya penyelenggaraan sidang tersebut.

5.3.1.3.3. Implikasi Perubahan UUD NRI 1945 terkait Kewenangan MPR untuk Menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR Secara Wajib

Implikasi secara langsung dari adanya perubahan ini adalah tidak adanya alasan untuk meniadakan sidang tahunan MPR. Selain itu, sidang tahunan MPR tidak hanya mendengarkan laporan kinerja lembaga-lembaga negara, mendengarkan pidato presiden dan/atau wakil presiden dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia, serta pidato presiden dan/atau wakil presiden mengenai RAPBN Tahun Anggaran berikutnya. Sehingga pelaksanaan sidang tahunan lebih efisien dan menjadi acara penting bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penegasan ini akan dilakukan dalam Pasal 3 ayat (3b) UUD NRI 1945 serta menyebabkan implikasi sebagai berikut. *Pertama*, penguatan mengenai kewajiban penyelenggaraan sidang tahunan oleh MPR setiap tahunnya dilakukan dalam RUU MPR. *Kedua*, ketentuan lebih rinci mengenai pelaksanaan sidang tahunan MPR harus dituangkan dalam tata tertib MPR.

5.3.2. RUU MPR

5.3.2.1. Ketentuan Umum

Untuk menghilangkan kekaburan dalam berbagai etimologi kata yang dipergunakan maka perlu dijabarkan makna kata ataupun frasa yang dipergunakan dan diperlukan di dalam peraturan perundang-undangan ini, diantaranya meliputi:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Komisi Pemilihan Umum, yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- 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 1945.
- 6) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 7) Haluan Pembangunan Nasional Berencana yang selanjutnya disingkat HPNB adalah perencanaan pembangunan selama 5 (lima) tahun yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 8) Hari adalah hari kerja.
- 9) Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- 10) Rapat Gabungan adalah rapat gabungan pimpinan MPR, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian dan Badan Penganggaran.
- 11) Badan Pekerja adalah badan yang bertugas mengumpulkan bahan-bahan untuk sidang paripurna atau sidang tahunan MPR.

- 12) Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika.
- 13) Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 14) Badan penganggaran adalah badan yang bertugas untuk merencanakan anggaran untuk program dan kegiatan MPR setiap 1 (satu) tahun anggaran.

5.3.2.2. Materi yang Akan Diatur

5.3.2.2.1. Susunan dan Kedudukan

Susunan

Sebagai perwakilan rakyat yang utuh, MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kedudukan

Oleh karena cakupan kekuasaan dan kewenangan MPR bersifat nasional, maka MPR berkedudukan di wilayah Ibukota Negara Republik Indonesia, yakni Daerah Khusus Ibukota Jakarta agar lebih mudah dalam menjalankan setiap kegiatan pemerintahan demi kelancaran dalam pelaksanaan tugasnya memakmurkan masyarakat.

5.3.2.2.2. Wewenang dan Tugas

Wewenang

MPR sebagai salah satu bentuk kristalisasi suara rakyat memiliki 9 (sembilan) buah wewenang yang merupakan atribusi⁶⁵⁶ dari UUD NRI 1945, yakni sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang

⁶⁵⁶ Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Lih. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), hlm. 68. Dalam hal ini, wewenang yang dimiliki oleh MPR tercantum dalam Pasal 3 UUD NRI 1945. Sehingga wewenang yang tercantum dalam RUU MPR merupakan wewenang yang diberikan pula kepada MPR oleh UUD NRI 1945.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. MPR berwenang untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 dengan syarat dan ketentuan sesuai dengan undang-undang ini, kecuali terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Menetapkan HPNB.
- d. MPR berwenang untuk menetapkan arah pembangunan nasional dalam Haluan Pembangunan Nasional Berencana yang selanjutnya akan dituangkan ke dalam bentuk Peraturan MPR.
- e. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- f. MPR berwenang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah terpilih melalui pemilihan umum.
- g. 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.
- h. Atas usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diputuskan oleh MPR dalam sidang paripurna MPR.
- i. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Apabila terjadi kekosongan pada jabatan Presiden karena Presiden yang menjabat pada

saat itu mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya tersebut, maka yang melantik Wakil Presiden menjadi Presiden adalah MPR.

- j. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
- k. Dalam hal jabatan Wakil Presiden dalam satu masa jabatan Presiden mengalami kekosongan, maka kewenangan untuk memilih Wakil Presiden tersebut adalah MPR. MPR memilih Wakil Presiden dari dua calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden kepada MPR.
- l. 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.
- m. Melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.

MPR berwenang untuk melakukan penafsiran konstitusional dalam rangka membantu MK menegakkan tujuan dari konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

- n. Meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS.

MPR berwenang untuk meninjau kembali produk-produk Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS untuk mengkaji Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS yang masih sesuai dengan perkembangan zaman serta Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman.

Wewenang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh MPR adalah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, UUD NRI 1945 memiliki suatu klausul yang tidak dapat diubah (*unamendable provision*)^{657,658}, yakni terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁵⁹ Oleh karena itulah, kembali ditegaskan bahwa terdapat pengecualian dalam kewenangan MPR mengubah UUD NRI 1945, yakni dilarang mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan untuk mengubah UUD NRI 1945 hanya dapat dilakukan apabila diajukan oleh paling sedikit 1/3 (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR. Usul perubahan UUD NRI 1945 harus diajukan secara tertulis dengan menunjukkan pasal-pasal yang akan diubah secara jelas disertai alasan untuk setiap pasal yang diusulkan perubahannya.

Usul mengenai perubahan UUD NRI 1945 diajukan kepada pimpinan MPR. Kemudian

657 Dalam beberapa literatur tata negara, keberadaan sebuah ketentuan yang melarang dilakukannya amandemen terhadap objek tertentu dapat disebut dengan beberapa istilah, seperti: "*unamendable*", "*immutable*", "*unchangeable*", "*unalterable*", "*irrevocable*", "*perpetual*", atau, dalam terminologi Jerman *ewigkeitsgarantie*, "*eternity clauses*". Yaniv Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers", (Thesis, The London School of Economic and Political Science, 2014): 16.

658 Ulrich K. Preuss menyatakan bahwa: "*Unamendable provisions define the collective 'self' of the polity—the 'we the people.' If the 'eternal' normative stipulations were changed, the collective self—or identity—of the polity as embodied in the constitution would collapse.*" (klausul yang tidak dapat diubah mendefinisikan diri kolektif dari masyarakat. Apabila suatu ketentuan normatif yang abadi tersebut diubah, maka diri kolektif atau identitas dari masyarakat yang terukir dalam konstitusi dapat runtuh)". Lih. Ulrich K. Preuss, "The Implications of 'Eternity Clauses': The German Experience", *Israel Law Review* 44, (2011): 429; 445.

659 Hal ini ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."

pimpinan MPR akan memeriksa kelengkapan syarat yang diperlukan untuk mengajukan usul perubahan UUD NRI 1945:

- a. Jumlah pengusul yang harus memenuhi syarat $\frac{1}{3}$ (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR; dan
- b. Usulan secara tertulis mengenai pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang diubah beserta penjelasannya.

Syarat-syarat ini harus diperiksa oleh pimpinan MPR dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak usul perubahan diterima oleh pimpinan MPR. Dalam pemeriksaan ini, pimpinan MPR harus mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Hal ini bertujuan untuk sekaligus mensosialisasikan usulan perubahan UUD NRI 1945 serta memastikan bahwa syarat formil untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945 telah terpenuhi.

Apabila syarat formil tersebut tidak terpenuhi, maka pimpinan MPR akan memberitahukan penolakan usul perubahan UUD NRI 1945 secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasan penolakannya. Namun, apabila usulan perubahan telah memenuhi syarat formil dan dinyatakan demikian oleh pimpinan MPR, maka pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja setelah selesai melakukan pemeriksaan. Sebelum sidang paripurna dilaksanakan, seluruh anggota MPR harus telah memperoleh salinan usul perubahan UUD NRI 1945 yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan.

Sidang paripurna MPR tersebut harus dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR. Agenda sidang paripurna MPR tersebut

meliputi:

- a. Pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya.
- b. Dalam kesempatan ini, ditunjuk satu atau beberapa orang pengusul untuk menjelaskan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang diajukan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Fraksi dan kelompok anggota memberikan pandangan umum terhadap usul perubahan.
- d. Dalam hal ini, fraksi dan kelompok anggota diberikan kesempatan untuk memberikan pendapat mengenai usul perubahan yang diajukan oleh pengusul beserta pandangan umum fraksi dan/atau kelompok anggota mengenai usul perubahan tersebut.
- e. Setelah adanya penjelasan dan pandangan umum baik dari pihak pengusul maupun fraksi dan kelompok anggota, sidang paripurna MPR dapat memutuskan perubahan UUD NRI 1945 dengan persetujuan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) orang anggota. Setelah tercapainya persetujuan, sidang paripurna MPR akan membentuk panitia *ad hoc*.
- f. Membentuk panitia *ad hoc* untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul.
- g. Setelah adanya penjelasan oleh pihak pengusul serta pendapat dari fraksi dan kelompok anggota, maka akan dibentuk panitia *ad hoc* untuk mengkaji usul perubahan yang diajukan oleh pihak pengusul yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan yang telah ditentukan.

Setelah dibentuk panitia *ad hoc*, maka panitia *ad hoc* harus menyampaikan hasil kajiannya dalam sidang paripurna MPR berikutnya. Terhadap hasil kajian panitia *ad hoc*, fraksi dan kelompok anggota dapat menyampaikan pendapat atau pandangannya.

Lebih lanjut mengenai tata cara perubahan UUD NRI 1945 akan diatur dalam tata tertib MPR.

Wewenang Penyusunan HPNB

Wacana yang beredar di tengah masyarakat adalah penghidupan kembali sistem perencanaan pembangunan dengan model GBHN dengan penguasaan ke dalam bentuk Ketetapan MPR. Memang tidak dapat ditampik bahwasanya MPR adalah representasi dari kedaulatan rakyat, dan dahulu dituangkan ke dalam Ketetapan MPR dikarenakan sebelum amandemen UUD 1945, MPR menjadi lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat dengan kekuasaan yang sangat besar atau *supremacy of the people's consultative assembly*.⁶⁶⁰ Supremasi suatu lembaga negara mengandung 2 prinsip penting⁶⁶¹ :

- 1) Badan yang berdaulat tersebut memiliki *legal power*, yaitu kekuasaan berdasarkan hukum dalam menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Contohnya, dalam menetapkan Undang-undang Dasar dan GBHN yang mengikat presiden untuk menjalankan program-program kerjanya.
- 2) Tidak ada suatu otoritas tandingan (*no rival authority*) baik perseorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengesampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan berdaulat tersebut. Poin kedua ini memperluas kekuasaan dari badan tertinggi terhadap hal-hal yang walau secara tegas tidak atau belum diatur oleh konstitusi, tetapi dapat diterapkan sendiri oleh badan berdaulat itu. Contohnya, dengan Ketetapan-

660 Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, MPR dianggap sebagai penjelmaan suara rakyat yang memegang kedaulatan negara. Bila MPR memegang kedaulatan negara, terkesan MPR adalah pemegang kekuasaan yang tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun MPR melalui kebijakannya memperhatikan segala yang terjadi dan menentukan haluan-haluan apa saja untuk diterapkan di kemudian hari. Lih. Sri Hastuti Puspitasari, *Op. Cit.*, hlm. 6.

661 *Ibid.*, hlm. 7.

Ketetapan MPR.

Dengan diamandemennya UUD 1945, maka MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, juga susunan keanggotaannya berubah, dari anggota-anggota DPR ditambah utusan dari daerah dan golongan menjadi DPR dan DPD. Walau begitu, dalam konteks kedaulatan rakyat, MPR tetap memiliki peran dalam menjalankan kedaulatan rakyat sesuai amanah UUD NRI 1945, karena sekarang merupakan representasi partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi Indonesia dengan tingkat legitimasi kuat karena semua anggota MPR dipilih oleh rakyat—sehingga menjadi “rumah” bagi musyawarah mufakat.

Namun, penguasaan perencanaan pembangunan ke dalam bentuk Ketetapan MPR memerlukan konsiderasi dan penelitian hukum lebih lanjut lagi, ditambah dengan kondisi ketatanegaraan kini, penulis memiliki pandangan bahwa bentuk hukum haluan pembangunan yaitu Ketetapan MPR adalah kurang tepat. Terdapat 3 (tiga) poin utama yang mendasari banyaknya ketidaksetujuan penguasaan haluan negara ke dalam produk Ketetapan MPR di tengah masyarakat:

- 3) Perdebatan mengenai produk Ketetapan MPR itu sendiri.

Walaupun salah satu tugas MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, perlu dipahami bahwa dalam hal mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar secara kategoris berbeda dari tugas dan fungsi MPR dalam menetapkan GBHN dahulu. Sebagai lembaga yang bertugas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, maka MPR berkedudukan di atas UUD dan bertindak sebagai konstituante, yaitu pembentuk UUD.

Namun, dalam hal GBHN, MPR tetap tunduk dalam pelaksanaan UUD yang ditetapkannya sendiri, sesuai teori Jellinek yang disebut sebagai *selbstbindungstheorie*.⁶⁶²

Terlepas dari kontroversi peristilahan Ketetapan MPR, ketatanegaraan saat itu diakui bahwasanya UUD 1945 memberikan wadah hukum bagi Ketetapan MPR serta Keputusan MPR.⁶⁶³ Hal ini merujuk pada Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menempatkan MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan GBHN.⁶⁶⁴

Ketetapan MPR merupakan putusan MPR yang mengikat ke dalam maupun ke luar dari Majelis. Sedangkan Keputusan MPR hanya mengikat ke dalam MPR saja. Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, maka sesuai dengan UU No. 12/2011, Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang. Dalam sistem hierarki ini pun telah lazim berlaku asas *prefensi—lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁶⁶⁵ Dalam melihat apakah bertentangan atau tidak, maka harus dilihat terlebih dahulu materi muatan dari Ketetapan MPR. Bila menilik pada UU No. 12/2011, maka tidak ditemukan

662 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 (Jakarta: Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990), hlm. 136-137.

663 Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Konstitusi* 10 No. 1 (Maret 2013) : 150.

664 Pada mulanya Ketetapan MPR tentang GBHN ini hanya memberikan bentuk ketentuan hukum dari pidato Presiden. Contohnya, pada Ketetapan MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN yang isinya merujuk pada pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, dan 10 November 1960. Lih. Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung : Remadja Karya, 1985), hlm. 40.

665 L.J. Van Apeldoorn menyatakan, "*Wetten van lagere orde mogen niet in strijd zijn met wetten van hogere orde. Wanner dit wel het geval is, wijkt de wet van lagere orde voor die van hogere orde*" yang berarti "undang-undang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Jika terjadi pertentangan, undang-undang lebih rendah mengalah pada undang-undang yang lebih tinggi". Lih. L.J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Rechts*, (Zwolle : W.E.J. TjeenkWillink, 1966), hlm. 70.

pengaturan mengenai materi muatan Ketetapan MPR—sehingga sesungguhnya tidak mudah dalam menemukan jawaban untuk mengetahui materi muatan dari Ketetapan MPR.

Secara redaksional, maka istilah “Ketetapan MPR” yang berarti hasil tindakan MPR berupa penetapan (*beschikken*) yakni pernyataan kehendak organ kenegaraan terhadap peristiwa spesifik.⁶⁶⁶ Bila melihat wewenang yang diberikan UUD NRI 1945 kepada MPR, artinya materi muatan Ketetapan MPR hanya berupa penetapan keberlakuan UUD, penetapan pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bila diperluas kepada tindakan yang sifatnya mengatur (*regelend*), maka materi apakah yang perlu diatur dengan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur?⁶⁶⁷ Dalam UUD NRI 1945 tidak ada disebutkan apa saja yang perlu diatur dengan Ketetapan MPR.

Bilamana ada Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan dikaitkan dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, haruslah mengatur selain materi muatan UUD dan Undang-Undang. Jika tidak, akan menimbulkan kekacauan sistem peraturan perundang-undangan dan mengaburkan sistem preferensi.⁶⁶⁸ GBHN itu sendiri sifatnya abstrak, mengikat secara umum, dan program-program kerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya yang dituangkan dalam berbagai macam produk hukum di bawah Ketetapan MPR harus berpedoman pada Ketetapan MPR tersebut. Menurut Mahfud MD, pemosisian Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan harus diartikan dalam lingkup “menetapkan”

666 Ridwan, “Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, dalam Ni’Matul Huda, eds., *Op. Cit.*, hlm 93.

667 *Ibid.*

668 *Ibid.*

hanya dapat dipahami sebagai bentuk *beschikking* yang sifatnya konkret individual.⁶⁶⁹

Ditambah lagi terdapat cacat hukum (*rechtsgebreken*), dimana masih dipertanyakan siapakah yang berwenang menguji keabsahan Ketetapan MPR yang mengandung haluan negara entah 5 tahun seperti model Orde Baru dahulu atau 20 tahun?⁶⁷⁰

Secara historis, Ketetapan MPR memang digunakan untuk mengakomodir hal-hal penting dan mendasar yang tidak memungkinkan untuk dicantumkan ke dalam UUD sehubungan dengan larangan mengubah UUD 1945 terutama pada masa pemerintahan Orde Baru. Materi muatannya sangat beragam, dan ada pula beberapa Ketetapan MPR yang materi muatannya termasuk hal yang harus diatur dalam UUD atau UU di antaranya pengaturan landasan yang harus digunakan dalam pemilu, tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif, pengaturan landasan politik luar negeri, pengaturan tentang partai politik, organisasi massa dan organisasi lainnya, pengaturan tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara, tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pengaturan pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden, dan sebagainya.⁶⁷¹

Dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12/2011 hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Ketetapan MPR masih diakui dan sah berlaku dalam sistem peraturan

669 Saifudin dan Dessy Ariani, "Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", dalam Ni'matul Huda (ed.), *Op. Cit.*, hlm 111, yang dikutip dari Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 32.

670 *Ibid.*, hlm. 94.

671 Disarikan dalam Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S)...*, hlm. 55-56.

perundang-undangan di Indonesia.⁶⁷²

Sejauh ini terdapat 11 Ketetapan MPR yang masih berlaku. Walau memang MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR lagi, namun re-eksistensinya dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12/2011 adalah karena masih adanya Ketetapan MPR yang berlaku (tetap melakukan *preserve and strengthen*) terhadap keberadaan Ketetapan MPR yang masih valid.⁶⁷³ Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b disebut secara jelas bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b 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.

Bila dikeluarkan lagi Ketetapan MPR, maka implikasinya akan dilematis karena adanya potensi bertentangan dengan konstitusi. Indikasi pertama, merujuk pada Pasal 22A UUD NRI 1945 bahwa membentuk undang-undang haruslah sesuai dengan tata cara pembentukan undang-undang, yang kemudian diwujudkan dalam UU No. 12/2011 sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004 yang mengatur bahwa materi muatan undang-undang adalah pengaturan lebih lanjut dari UUD NRI 1945. Dengan pendekatan norma di atas, maka mutatis mutandis kedudukan Ketetapan MPR di bawah UUD NRI 1945 terderogasi dengan

672 Saifudin dan Dessy Ariani, *Op. Cit.*, hlm 107.

673 Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tertanggal 2 Maret 2011.

norma organik karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanyalah Undang-Undang.⁶⁷⁴ Dengan pendekatan norma tersebut maka *mutatis mutandis* kedudukan Ketetapan MPR di bawah UUD terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanya Undang-Undang.

Walau Ketetapan MPR tidak dapat menjabarkan lebih lanjut ketentuan dari konstitusi, namun karena keberadaan hierarkis Ketetapan MPR di bawah UUD NRI 1945, maka memungkinkan untuk menjabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang dan jenis peraturan perundangan lain di bawahnya, misalnya Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, terdapat UU yang sudah lahir dari sana seperti Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (dengan perubahan lewat Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001). Menjadi suatu masalah jika terdapat materi muatan Ketetapan MPR berpotensi bertentangan dengan UUD NRI 1945 tetapi dapat dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Indikasi berikutnya, bila melihat pada Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa yang dapat melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dengan Undang-Undang, dan bukan dengan produk hukum yang lain. Tetapi, jika menelaah salah satu di antara Ketetapan MPR yang masih berlaku, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia

674 Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, hlm. 170.

bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, di sana terlihat jelas sarat dengan nuansa pembatasan hak asasi manusia. Bila ditelaah lebih lanjut mengenai Ketetapan MPRS *a quo*, maka terdapat materi muatan yang sifatnya ketetapan atau *beschikking* yang secara spesifik membubarkan Partai Komunis Indonesia dan seluruh organisasi yang bernaung di bawahnya.⁶⁷⁵ Namun, pasal-pasal selanjutnya bersifat *regeling* yaitu membatasi penyebaran ajaran-ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme. Terlepas dari format produk hukumnya dan kontennya, artinya terdapat pembatasan yang bukan dari Undang-Undang.

Bahwa sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, konsekuensi hierarkisitas norma adalah tidak menghendaki adanya pertentangan norma dan mengarah pada koherensi norma, untuk itu keberadaan Ketetapan MPR di bawah UUD dan di atas peraturan perundangundangan yang membawa konsekuensi materi muatan Ketetapan MPR akan dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menjadi problematika kemudian jika secara materi muatan saja Ketetapan MPR ada potensi bertentangan dengan UUD tetapi dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.

- 4) Kekhawatiran akan berubahnya sistem ketatanegaraan.

Bila haluan negara dituangkan ke dalam bentuk Ketetapan MPR, maka dikhawatirkan akan pengembalian posisi MPR menjadi

675 Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

lembaga tertinggi negara. Jika melihat pada sejarah dan perkembangan MPR dan Ketetapan MPR, maka kedudukan Ketetapan MPR tidak bisa dipisahkan dengan kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁶⁷⁶

Dengan adanya amandemen UUD NRI 1945 membawa konsekuensi terhadap kedudukan dan kewenangan yang melekat pada MPR. MPR tidak lagi menjadi referensi absolut dari kedaulatan rakyat, namun memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi lainnya. Karena MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, maka MPR cenderung menjadi *joint session* antara anggota DPR dan DPD yang memiliki fungsi yang bersifat lembaga konstituante yang mengubah dan menetapkan UUD. Maka itulah, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa organ MPR itu sendiri barulah dikatakan ada (*actual existence*) saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan.⁶⁷⁷ MPR pun tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat ketetapan yang sifatnya mengatur (*regeling*) karena pasca amandemen UUD 1945, MPR hanya diberikan kewenangan dalam membuat Ketetapan yang sifatnya *beschikking*. Dengan dihilangkannya kewenangan MPR menetapkan GBHN berarti aturan dasar negara Indonesia berlaku *singular* yang bertumpu kepada UUD NRI 1945, tidak lagi MPR berwenang menerbitkan aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*) di luar UUD NRI 1945 yang bersifat mengatur dan norma hukum tunggal.⁶⁷⁸

Bila haluan pembangunan negara dituangkan ke dalam bentuk Ketetapan MPR, maka secara tidak langsung, Presiden menjadi

676 Saifudin dan Dessy Ariani, *Op. Cit.*, hlm 111.

677 *Ibid.*, hlm. 112.

678 *Ibid.*

mandataris MPR lagi karena Ketetapan tersebut mengikat Presiden dalam menjalankan penyusunan dan pelaksanaan visi dan misinya. Kemudian muncul pertanyaan, bagaimanakah mekanisme pertanggungjawabannya, karena artinya Presiden akan secara langsung bertanggung jawab di hadapan MPR, sehingga mekanisme pemakzulan Presiden pun akan berubah.

- 5) Tidak adanya mekanisme pengujian Ketetapan MPR.

Sebagai tindak lanjut dari adanya potensi pertentangan dengan konstitusi dan indikasi pembatasan hak konstitusional warga negara, maka satu lagi problematika bila haluan negara dituangkan ke dalam Ketetapan MPR adalah upaya hukum mana yang dapat ditempuh bila masyarakat merasa haluan negara yang disusun MPR ternyata bertentangan dengan konstitusi. Penelusuran secara yuridis formal tidak ditemukan upaya hukum jika indikasi dan potensi tersebut benar-benar terjadi. Tentu hal ini menjadi sebuah ketimpangan bagi negara yang telah mendaulat diri sebagai negara hukum. Dalam konteks negara hukum tentu tidak ada norma yang lepas dari mekanisme pengujian dan pengawasan. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan adalah salah satu sarana esensial untuk mengawasi materi muatan agar senantiasa koheren dengan tujuan negara dan melindungi hak-hak warga negara.

Namun, dalam konteks keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan satu pun mekanisme pengujian Ketetapan MPR. Hal ini sering disebut sebagai *terra incognita*,⁶⁷⁹ artinya “wilayah tak bertuan” karena tidak ada

679 Dian Agung Wicaksono, *Op. Cit.*, hlm. 171, dikutip dari Michael Kirby, “Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan”, *Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights*, Brasilia, tertanggal 20 September 2006.

lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR.

Dalam mengisi kekosongan tersebut, di tengah-tengah masyarakat timbul beberapa pandangan, seperti :

- a. *Tidak perlu ada mekanisme pengujian Ketetapan MPR karena sudah diuji.* Pandangan ini merujuk pada perspektif legisme, maksudnya ketika suatu Ketetapan MPR dinyatakan berlaku maka artinya sudah sesuai dengan konstitusi dan materi muatannya tidak perlu lagi dibenturkan lagi terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.
- b. *Ketetapan MPR tidak dapat diuji.* Pandangan ini berpijak pada asas *a contrario actus*, pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya (universal dalam ilmu hukum).⁶⁸⁰ Artinya, Ketetapan MPR hanya bisa dicabut oleh produk hukum yang sama, yaitu Ketetapan MPR lagi. Namun, dikarenakan MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang sifatnya *regeling*, maka Ketetapan MPR tidak dapat diuji oleh lembaga manapun.
- c. *Mekanisme legislative review oleh MPR.* Mengembangkan dari pandangan *a contrario actus*, maka pengujian dan pencabutannya cukup dengan keputusan sidang umum MPR—namun pandangan ini relatif berbenturan dengan ketiadaan wewenang MPR yang diatur dalam konstitusi. Akan tetapi, memang sebenarnya mekanisme *legislative review* tetap melekat pada MPR, dan dengan adanya lembaga MK untuk menguji UU

680 *Ibid.*, hlm. 72.

terhadap UUD NRI 1945, maka MPR secara tidak langsung tetap berwenang untuk menguji Ketetapan MPR.

Namun, masih terjadi perdebatan dan kesimpangsiuran mengenai hal ini sehingga implikasi penghidupan kembali kewenangan MPR menetapkan haluan pembangunan negara dalam bentuk Ketetapan MPR masih *terra incognita*, padahal dalam konteks negara hukum, jaminan atas kepastian hukum adalah suatu hal yang mutlak ada. Selain daripada itu, adanya mekanisme *review* lahir untuk menjamin hak-hak konstitusional warga negara bila ada yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya—pula untuk menjaga keseimbangan antar lembaga negara.

Oleh sebab itulah, penulis menggagas untuk menuangkan pengaturan HPNB dalam produk hukum Peraturan MPR. Sebelum diamandemennya UUD NRI 1945, MPR dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* maupun *beschikking* — dan hal ini menimbulkan kesimpangsiuran pendapat dalam dunia hukum tata negara.

Banyaknya pendapat untuk menuangkan haluan negara ke dalam bentuk Ketetapan MPR menurut pandangan penulis kurang tepat. Hal ini disebabkan, sejak MPR tidak berwenang lagi menetapkan GBHN, artinya MPR tidak lagi dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*. Dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang tertuang dalam UU 12/2011 hanya ditujukan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, karena sejak diamandemennya UUD NRI 1945, MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur keluar, dan

hanya bisa mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur ke dalam (*beschikking*) — dimana Ketetapan MPR pun menjadi salah satu jenis dari produk hukum Keputusan MPR (Pasal 102 ayat (1) Tata Tertib MPR).

Kata “keputusan” dalam hukum tata negara merupakan norma hukum yang sifatnya menentukan, atau menetapkan sesuatu secara administratif, sehingga hasilnya adalah keputusan administrasi negara atau *beschikking*, *acte administrative* (Perancis), *verwaltungsakt* (Jerman). Ciri-ciri dari keputusan ini adalah bersegi satu (Utrecht), tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan berdasarkan wewenang yang dimiliki organ tersebut (W.F. Prins). UU Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sebagai “UU PTUN”), menyebutkan ciri-ciri penting dari suatu produk *beschikking* atau keputusan, yakni bersifat konkret, individual (ditujukan kepada individu tertentu), dan final (langsung tercipta suatu akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata). Sumbernya dari organ yang melaksanakan kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan berlaku sekali selesai (*einmalig*). Sehingga, untuk menuangkan HPNB ke dalam Ketetapan MPR dapat menimbulkan pertanyaan, sesungguhnya Ketetapan MPR mengatur secara ke dalam ataupun mengikat pula ke luar?

Produk Ketetapan MPR yang baru (sejak diamandemennya UUD NRI 1945) tentu berbeda dengan Ketetapan MPR/S sebelum pemilu tahun 2004, yang sifatnya *regeling* dan *beschikking*. Ketetapan MPR kini hanya berisi norma hukum yang bersifat penetapan administratif atau *beschikking*. Namun, bukan berarti MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan

produk berupa Ketetapan MPR. Hanya saja, MPR hanya dapat mengeluarkan produk hukum Ketetapan MPR dengan hakikat yang berbeda, bukan lagi peraturan yang mengikat untuk umum (*algemene verbindende voorschriften*).⁶⁸¹

Atas alasan inilah, penulis memberikan gagasan mengenai bentuk hukum bagi HPNB, yakni Peraturan MPR. Secara historis, dapat dilihat bahwa Peraturan MPR hanyalah mengatur tentang Tata Tertib MPR, akan tetapi bila dilihat dari Pasal 103 Tata Tertib MPR, disebutkan bahwa Peraturan MPR adalah keputusan MPR yang berisikan norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam maupun ke luar MPR, pun menggunakan penomoran sesuai dengan aturan peraturan perundang-undangan.

Kata “peraturan” itu sendiri pun dalam artian luas dipandang lebih tepat untuk menggambarkan pedoman, atau perangkat yang berisi sejumlah aturan yang tujuannya untuk membatasi, mengatur (*organize*), yang mengikat secara luas, dan bertujuan untuk menegakkan ketertiban dan keadilan, atau tujuan tertentu lainnya. Dalam peristilahan perundang-undangan, “peraturan” adalah *regeling* dalam bahasa Belanda. Maka, secara umum, kata “*regeling*” ini diartikan secara luas. Bila menggabungkannya dengan kata “*staats*” (negara), menjadi “*staatsregeling(en)*” atau peraturan negara atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*).⁶⁸² Oleh karena itulah, Peraturan MPR dipandang lebih tepat dalam hal menuangkan norma hukum yang bersifat

681 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, Op. Cit., hlm. 39.

682 Arif Christiono Soebroto, “Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas”, diakses dari laman http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf pada tanggal 11 Juni 2018, hlm. 1-2.

mengatur, karena kata “peraturan” itu sendiri berarti “*regels*”. Dengan istilah “Peraturan MPR”, maka yang berwenang menyusun adalah MPR itu sendiri, sesuai dengan istilah yang bersangkutan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, maka HPNB harus disusun secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh (komprehensif), dan tanggap terhadap perkembangan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. HPNB menjadi penting, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan pedoman arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah, apalagi panjang, maka adanya HPNB merupakan manifestasi dari Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai landasan idiil juga yuridis, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk negara seluas Indonesia, maka tanpa adanya haluan negara, pola sistem perencanaan pembangunan nasional akan berpotensi menyulitkan terselenggaranya pembangunan nasional yang kontinu dan menimbulkan disharmoni karena struktur dan proses perumusan kepentingan nasional terpecah sesuai dengan program-program yang telah dicanangkan Presiden dan pemerintah daerah setelah dipilih rakyat. Dikhawatirkan, terjadi inkonsistensi dalam setiap periode pemerintahan, mengingat program-program calon Presiden dan Wakil Presiden periode berikutnya tentu berbeda, dan akan menyesuaikan dengan kepentingan dan janji kampanye calon pasangan masing-masing.

Dengan demikian, dalam Pasal 15 ayat (2) RUU tentang MPR, HPNB akan diberlakukan dalam periode 5 tahun, yang terdiri dari Pokok Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya disebut sebagai “PPJP”) dan Pokok Pembangunan

Jangka Menengah (selanjutnya disebut sebagai “PPJM”). Dalam proses penyusunannya, terbagi menjadi penyusunan rancangan awal HPNB dan rancangan akhir HPNB. *Rancangan awal HPNB* merupakan rancangan yang disusun oleh MPR sebelum diberikan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Sedangkan, *rancangan akhbir HPNB* merupakan HPNB yang telah dilakukan penyesuaian dengan usulan rancangan HPNB versi calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, sebelum diserahkan kepada MK untuk dilakukan pra-peninjauan.

HPNB yang berlaku selama 5 tahun, yakni satu periode pemerintahan seorang Presiden dan Wakil Presiden, dalam proses penyusunan rancangan awalnya, MPR wajib memerhatikan PPJP, HPNB yang sedang berjalan atau yang sudah lalu, dan rancangan rencana pembangunan secara teknokratik. PPJP yang dimaksud terkait dengan penjabaran atau penguraian dari tujuan dari NKRI, yang mana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. PPJP ini berlaku selama 20 tahun, sehingga sifatnya kontinu dan harus berorientasi pada tujuan negara, yang menggambarkan realitas dan visi yang hendak dicapai bangsa Indonesia. Oleh karena itulah, penting untuk dalam setiap dokumen HPNB yang disusun, wajib menyertakan dan menuangkan PPJP di dalamnya, sebagai pedoman atau “*blueprint*” besar untuk menentukan arah perencanaan pembangunan jangka menengah yang lebih terukur.

Sedangkan, PPJM adalah penjabaran lebih lanjut daripada PPJP, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga kewilayahan dan lintas

kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Jangka waktu keberlakuan PPJM adalah selama 5 tahun.

Dengan adanya rancangan HPNB seperti ini, akan mewujudkan kontinuitas perencanaan pembangunan, dan mencegah adanya pembangunan yang disharmonis dan terputus antar pergantian Presiden dan Wakil Presiden kepada periode yang baru.

Rancangan pembangunan secara teknokratik yang dimaksud, adalah perencanaan yang dilakukan dengan menggunakan metode berpikir ilmiah, untuk menganalisis kondisi objektif dengan mempertimbangkan beberapa skenario pembangunan selama periode rencana berikutnya. Sebuah haluan negara idealnya dapat menggambarkan kondisi yang akan dicapai suatu bangsa pada beberapa tahun ke depan—5 tahun, 10 tahun, 15 tahun, bahkan seterusnya. Artinya, telah melewati pertimbangan dan rencana yang serius dan matang. Idealnya pun, harus dapat menjelaskan orientasi dan eksistensi negara yang bersangkutan di masa yang akan datang, sehingga tidak dapat bersifat *rigid* atau kaku, tetapi adaptif terhadap dinamika perkembangan zaman.

Dalam merancang rencana pembangunan secara teknokratik sebagaimana yang dijelaskan di atas, meliputi kerangka ekonomi makro, rencana pembangunan sektoral, dan kewilayahan yang dihimpun dari hasil evaluasi pelaksanaan HPNB yang sedang berjalan, juga aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk menjaga kualitas

perencanaan pembangunan—dikarenakan ide “kedaulatan rakyat” bukanlah jargon atau gincu indah semata, tetapi harus secara nyata MPR melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan demi transparansi penyusunan perencanaan pembangunan. Selain daripada itu, penjangkaran aspirasi masyarakat penting untuk melihat perkembangan terkini sebagai basis perencanaan, serta bisa dikaji implikasinya terhadap masyarakat secara keseluruhan bila perencanaan tersebut dilaksanakan. Oleh karena itu, dalam merancang, masyarakat sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) harus dilibatkan secara aktif, antara lain melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Sehingga, HPNB tidaklah sekadar perencanaan di antara “para elit politik”, sebagaimana GBHN pada zaman Orde Baru, tetapi secara aktif melibatkan masyarakat untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional yang lebih modern dan peka terhadap perkembangan zaman yang berlangsung begitu pesat.

Musrenbang itu sendiri merupakan forum antarpelaku dalam rangka menyusun perencanaan pembangunan dalam skala nasional maupun daerah.⁶⁸³ Musrenbang ini diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Tahapan penyelenggaraan Musrenbang dimulai dari Musrenbang desa/kelurahan, Musrenbang kecamatan, forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota, Musrenbang Kabupaten/Kota, Pasca Musrenbang Kabupaten/Kota, Forum SKPD Provinsi, Rapat Koordinasi Pusat (Rakorpus), Musrenbang Provinsi, Pasca Musrenbang Provinsi, barulah Musrenbang nasional. Penjangkaran aspirasi masyarakat ini dilaksanakan dari lapisan daerah hingga

683 Pasal 1 angka 21 UU SPPN.

nasional, sehingga dalam proses penyusunan HPNB dapat bersifat menyeluruh hingga ke daerah-daerah. Lebih lanjut, mengenai ketentuan penyusunan rancangan awal HPNB akan diatur di dalam Perpres.

Setelah MPR selesai menyusun rancangan awal HPNB, maka MPR wajib memberikan rancangan awal HPNB kepada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih paling lambat 3x24 jam sejak penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih oleh KPU. Rancangan awal ini diberikan sebagai pemberitahuan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, karena merekalah yang akan menjalankan pemerintahan dan mengeksekusi program-program kerja yang telah disiapkan. Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih pun harus mendasarkan setiap program kerja yang telah disiapkan dengan HPNB nantinya, sehingga Calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dapat menolak rancangan awal HPNB versi MPR tersebut, paling lambat 20 hari sejak diterima oleh Calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih. Sehingga, calon Presiden dan/atau Wakil Presiden “dapat” menolak rancangan awal HPNB ini bila memang dipandang terdapat bagian yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat atau keadaan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang sedang terjadi. Dengan mekanisme pemberian hak veto kepada calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih terhadap rancangan awal HPNB versi MPR, akan tercipta *checks and balances*, dimana Presiden dan Wakil Presiden sebagai “eksekutor” dapat memberikan *input* yang bermanfaat sehingga HPNB nantinya dapat benar-benar mengakomodir kebutuhan rakyat dan dapat mengakselerasi pencapaian tujuan mulia bangsa Indonesia.

Penolakan calon Presiden dan/atau Wakil

Presiden harus disertakan pula dengan usulan rancangan HNPB calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih kepada MPR, yang kemudian wajib disesuaikan dengan rancangan awal HPNB oleh MPR dalam jangka waktu paling lambat 20 hari sejak usulan rancangan HPNB diterima oleh MPR. Usulan ini dapat diterima, dan dapat pula ditolak oleh MPR bila sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR tidak setuju, dan disertai dengan pertimbangan tertulis. Pertimbangan tertulis ini ditujukan sebagai pertanggungjawaban MPR terhadap penolakan tersebut, dan dapat dijadikan bahan evaluasi untuk proses penyusunan rancangan awal HPNB periode berikutnya.

Kemudian, rancangan akhir HPNB wajib diberikan kepada MK oleh MPR untuk dilakukan *judicial preview*. Seperti yang telah dijelaskan di atas, mekanisme *judicial preview* ini dilaksanakan untuk menguji konstusionalitas rancangan akhir HPNB, sebagai upaya pencegahan adanya substansi HPNB yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Selain daripada itu, mekanisme *judicial preview* diberlakukan untuk HPNB sehingga terjadi *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif, juga yudikatif, serta menjamin kontinuitas dan konsistensi pelaksanaan HPNB. Cenderung tidak masuk akal ketika HPNB, yang merupakan haluan negara yang begitu esensial, setelah diterapkan, tiba-tiba dianggap inkonstitusional dan dinyatakan tidak mengikat lagi secara hukum oleh MK dengan mekanisme *judicial review*. Untuk mencegah kesimpangsiuran dan kekhawatiran terus berubahnya haluan negara, maka diterapkan mekanisme pra-peninjauan atau *judicial preview* yang dilaksanakan oleh MK.

Dalam proses pra-peninjauan, maka MK

wajib memanggil MPR untuk memberikan keterangan terhadap rancangan akhir HPNB. Tentu MPR adalah lembaga yang berpartisipasi aktif, berperan dalam penyusunan HPNB, sehingga mengetahui *original intent* dari disusunya HPNB pada periode yang bersangkutan. Maka, sejalan dengan penambahan kewenangan MPR untuk melakukan penafsiran konstitusional, pada pengujian HPNB yang akan menjadi *blueprint* besar negara Indonesia, MPR wajib dipanggil MK untuk memberikan keterangan, *input*, dan penjelasan terhadap pasal-pasal yang sedang diuji oleh MK. Proses pra-peninjauan ini diputuskan MK dalam jangka waktu paling lambat 40 hari sejak diterimanya rancangan akhir HPNB oleh MK.

Bila terdapat sebagian, beberapa bagian, atau bahkan keseluruhan rancangan akhir HPNB yang sedang di-*judicial preview* di MK ternyata memang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka MPR wajib menyesuaikan rancangan akhir yang telah diputuskan MK, dengan UUD NRI 1945 berdasarkan pertimbangan MK dalam jangka waktu paling lambat 10 hari. Setelah itu, barulah MPR menetapkan rancangan akhir HPNB menjadi HPNB, dan HPNB tersebut diatur dalam Peraturan MPR (Pasal 14 ayat (2) RUU tentang MPR).

Dengan diaturnya HPNB di dalam Peraturan MPR, salah satu implikasi penting adalah terhadap hierarki peraturan perundang-undangan, yakni Peraturan MPR menggantikan Ketetapan MPR di bawah UUD NRI 1945, dan di atas Undang-Undang. Secara logis, Peraturan MPR yang berisikan HPNB tidak setara dengan UUD NRI 1945, dilihat dari metode perubahannya yang tidak khusus atau berbeda selayaknya konstitusi. Produk hukum yang dapat

disetarakan dengan *staatsgrundgesetz* adalah undang-undang dasar dan piagam dasar seperti piagam HAM, *Bill of Rights*, *Magna Charta*, dan sebagainya. Jelas, HPNB tidak dapat disetarakan secara materiil dengan *Magna Charta*, *Bill of Rights*, dan sebagainya, yang sifatnya mengatur secara mendasar. Akan tetapi, HPNB pun tidak dapat disetarakan dengan UU, dimana HPNB mengatur haluan negara—yang normanya tunggal (belum dilekati sanksi pidana atau sanksi mengikat) dan merupakan *blueprint* pembangunan negara selama 5 tahun ke depan.

Wewenang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

Berdasarkan Pasal 22 UU MPR, MPR memiliki kewenangan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR. Atas kewenangan ini diatur pula mekanisme pelantikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum.

Pertama, pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum. *Kedua*, pimpinan MPR mengundang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR. *Ketiga*, dalam sidang paripurna pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. *Keempat*, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. *Kelima*, apabila MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna MPR, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji di hadapan

rapat paripurna DPR. *Keenam*, apabila DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna DPR seperti yang dimaksud pada tahap kelima, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. *Ketujuh*, berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden nantinya akan ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR. *Kedelapan*, Presiden dapat menyampaikan pidato awal masa jabatannya.

Dalam hal ini, MPR mengeluarkan produk hukum berbentuk Ketetapan MPR yang menyatakan sahnyanya sebuah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dari hasil pemilihan umum. Dengan adanya produk hukum seperti Ketetapan MPR akan lebih menjamin kepastian hukum dalam sebuah tatanan ketatanegaraan.

Wewenang Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

MPR berdasarkan wewenangnya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berdasarkan Pasal 26 UU MPR, terdapat mekanisme pemberhentian yang harus diikuti oleh MPR. *Pertama*, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD NRI 1945. *Kedua*, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus berdasarkan usulan oleh DPR terlebih dahulu.

Dilanjutkan dalam Pasal 27 UU MPR, MPR wajib mengadakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul dari DPR. Kemudian, usul DPR tersebut harus dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam Pasal 28 UU MPR tertera bahwa pimpinan MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usul pemberhentiannya dalam sidang paripurna MPR. Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keputusan MPR untuk 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 memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya. Kelanjutan dalam Pasal 29 UU MPR juga dinyatakan bahwa, dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden wajib melakukan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya. Keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

Wewenang Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

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

jabatannya.

Dalam Pasal 32 UU MPR terdapat mekanisme untuk pelantikan Wakil Presiden sebagai Presiden. *Pertama*, jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR secara segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR melantik Presiden menjadi Presiden. *Kedua*, apabila MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna MPR, maka Presiden (dalam hal ini Wakil Presiden yang menggantikan jabatan Presiden) bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. *Ketiga*, apabila DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna DPR, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Dengan adanya wewenang MPR untuk melantik Wakil Presiden sebagai Presiden ini akan menjamin tidak adanya kekosongan jabatan Presiden pada negara.

Wewenang Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

Dalam Pasal 36 terdapat mekanisme pemilihan dan pelantikan Wakil Presiden. *Pertama*, dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR mengadakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden. *Kedua*, Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna oleh MPR. *Ketiga*, dalam sidang paripurna MPR tersebut, MPR dapat memilih satu di antara 2 (dua) calon Wakil Presiden yang telah diusul oleh Presiden. *Keempat*, dua calon Wakil Presiden yang diusulkan sebelumnya wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan

pemilihan. *Kelima*, calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR akan ditetapkan sebagai Wakil Presiden pengisi kekosongan jabatan Wakil Presiden itu sendiri. *Keenam*, apabila suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali. *Ketujuh*, apabila hasilnya masih tetap sama, maka sebuah kewenangan Presiden lah untuk memilih salah satu dari calon Wakil Presiden yang sudah ditentukan.

Setelah terpilih satu Wakil Presiden yang akan menggantikan atau mengisi kekosongan jabatan Wakil Presiden sebelumnya, maka MPR melantik Wakil Presiden yang sudah terpilih dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. Namun, apabila MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. Apabila DPR juga tidak dapat mengadakan rapat paripurna, Wakil Presiden dapat bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Wewenang Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, tugas kepresidenan akan dilakukan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.

Mekanisme penerapan wewenang MPR dalam melakukan pemilihan dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat

melakukan kewajibannya, yaitu *pertama* MPR mengadakan 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.

Kedua, 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 Presiden nya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Ketiga, partai politik atau gabungan partai politik wajib menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presidennya kepada pimpinan MPR paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR.

Keempat, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, wajib menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.

Kelima, calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau partai politik gabungan harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Keenam, ketentuan mengenai tata cara verifikasi atau persyaratan yang dibutuhkan terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen administrasi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan akan diatur lebih lanjut dalam tata tertib MPR.

Selain itu, apabila Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam jabatannya secara bersamaan, tugas kepresidenan akan dilakukan oleh pimpinan MPR.

Mekanismenya hampir sama dengan mekanisme apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Pertama, apabila Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam jabatannya secara bersamaan wajib menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Kedua, dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak Presiden, Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Ketiga, dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presidennya kepada pimpinan MPR.

Keempat, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.

Kelima, calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau partai politik gabungan 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 akibat dari Presiden, Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dilakukan dengan pemungutan suara.

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang paripurna MPR, ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Apabila suara yang diperoleh setiap sama banyak, maka pemungutan diulang 1 (satu) kali lagi. Namun, apabila masih sama banyak, MPR dapat memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada partai politik atau gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR.

Dalam hal ini MPR sangat memegang kendali apabila Presiden, Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan tidak dapat melanjutkan tatanan pemerintahan negara.

Wewenang Penafsiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan atribusi kewenangan oleh UUD NRI 1945, maka MPR memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran terhadap pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh MK. Terdapat dua macam sifat penafsiran konstitusi oleh MPR yang dapat berlaku.

Apabila penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR dilakukan dalam perkara pengujian undang-undang yang tidak berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, terhadap Undang-Undang Dasar, maka penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR hanya bersifat tidak mengikat dan sebagai rekomendasi. Maka, MK tetap dapat melakukan penafsiran non-originalisme apabila dirasa perlu untuk menyesuaikan hukum dengan perkembangan masyarakat.

Namun, apabila penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR dilakukan dalam perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, terhadap Undang-Undang Dasar, maka penafsiran konstitusional yang dilakukan oleh MPR bersifat mengikat. Dengan kata lain, penafsiran MPR terhadap pasal yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY tersebut harus menjadi landasan penalaran dan pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara yang bersangkutan.

Penafsiran terhadap UUD NRI 1945 akan dilakukan oleh Lembaga Pengkajian yang merupakan alat kelengkapan MPR. Hal ini dikarenakan Lembaga

Pengkajian merupakan lembaga yang terdiri atas pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terlebih, penafsiran ini dimaksudkan untuk menunjukkan makna orisinal dari konstitusi itu sendiri, sehingga Lembaga Pengkajian menjadi pihak yang paling tepat untuk menafsirkan konstitusi demi turut serta menciptakan *checks and balances*.

Apabila MK dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 tidak meminta penafsiran konstitusional kepada MPR, maka MPR dapat melaporkan kelalaian MK dalam melaksanakan kewajibannya meminta penafsiran konstitusional kepada MPR tersebut kepada Presiden. Selanjutnya, Presiden dapat menindaklanjuti putusan MK yang mengabaikan perintah konstitusi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden untuk membatalkan putusan MK yang bersangkutan.

Wewenang Peninjauan Kembali Materi Muatan dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

Kehadiran Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sedikit pelik, karena merupakan warisan masa lalu dan satu-satunya bentuk peraturan yang muatan materinya tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh sebab itu, diperlukan suatu evaluasi materi muatan Ketetapan MPR yang telah ada dan masih berlaku hingga saat ini, secara berkala. Evaluasi yang disebut peninjauan materi ini dilakukan demi menjamin materi muatan yang dikandung oleh Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS masih mampu menjawab permasalahan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu tujuan dari evaluasi ini adalah guna menyalurkan ketetapan tersebut dengan

peraturan perundang-undangan yang ada sehingga meminimalisir bahkan menghilangkan kemungkinan ketetapan itu bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan apabila ditemui adanya ketetapan MPR dan/atau MPRS yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman maka dapat dicabut. Ataupun apabila Ketetapan MPR/MPRS tersebut telah dituangkan dalam bentuk UU sesuai dengan amanat Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Bentuk evaluasi ini dapat dilakukan apabila dirasa sewaktu-waktu diperlukan dan bukan merupakan agenda rutin. Hal ini untuk mengingat bahwa jumlah ketetapan MPR itu tidaklah banyak. Hasil dari peninjauan ini akan disampaikan dan diambil putusannya dalam sidang paripurna MPR.

Produk hukum dari evaluasi ini tentunya juga akan dikeluarkan dalam bentuk ketetapan MPR. sebagaimana telah dijelaskan bahwa UUD NRI 1945 akan diamandemen untuk kelima kalinya dengan maksud bahwa MPR akan diberikan kembali kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan MPR. Namun, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa MPR tidak hanya akan memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR tetapi juga Peraturan MPR. Perbedaan dari keduanya adalah, sekarang Ketetapan MPR hanya akan bersifat *beschikking* sementara Peraturan MPR akan bersifat *regeling* dengan batas-batas yang telah ditentukan. Hasil peninjauan kembali Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS itu akan dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR mengingat bahwa tidak ada produk hukum yang lebih tinggi selain dari pada UUD NRI 1945 di atas Ketetapan MPR dan tidak mungkin hasil peninjauan kembali itu dituangkan dalam bentuk produk hukum yang lebih rendah dari ketetapan MPR, disebabkan sesuai dengan *stufenbau theorie* bahwa norma hukum yang lebih rendah akan bergantung pada norma hukum yang lebih tinggi dan tidak sebaliknya. Sementara itu, mengenai peraturan

MPR itu sendiri tidak perlu dilakukan peninjauan kembali cukup dilakukan Pra-peninjauan melalui mekanisme *legislative review*.

Tujuan lainnya dari pada peninjauan kembali ini adalah untuk memurnikan (purifikasi) materi muatan dari Ketetapan MPR itu sendiri akan menjadi ketetapan yang bersifat *beschikking*, agar tidak ada lagi Ketetapan MPR yang materi muatannya bersifat *regeling*. Hal ini disebabkan materi muatan ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS terdahulu terlalu bercampur-campur jenisnya. Selain itu, hal ini merupakan tindak kontinu dari Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dikarenakan masih ada ketetapan yang terus berlaku dan mengikat, maka harus ada mekanisme pemantauan sebab hukum terus berkembang sementara materi muatan dari Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS tersebut bersifat stagnan karena tidak akan dapat diubah.

Mengenai mekanisme secara rinci peninjauan kembali dan pra-peninjauan ini akan di jelaskan melalui Tata Tertib MPR, karena hal tersebut merupakan tindakan yang lebih bersifat organis yang berkaitan dengan tata pelaksanaan.

Tugas MPR

MPR memiliki tugas sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 RUU tentang MPR, yakni :

- 1) Memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

MPR memiliki tugas penting yakni memasyarakatkan Ketetapan MPR juga MPRS, sehingga didapatkan suatu pemahaman yang komprehensif dan utuh terhadap pelaksanaan UUD NRI 1945. Pemahaman ini ditujukan untuk mendukung wewenang MPR dalam meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS, sebagai evaluasi dan wujud upaya meminimalisir

adanya Ketetapan MPR/S yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.

- 2) Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Mengenai tugas ini, seringkali disebut sebagai “sosialisasi empat pilar kebangsaan”. Memasyarakatkan empat pilar kebangsaan adalah tugas penting MPR, karena merupakan elemen kebangsaan yang paling fundamental. Dengan pelaksanaan tugas ini, diharapkan masyarakat dapat memahami dan menerapkan ideologi bangsa ke dalam kehidupan sehari-hari, dan dapat mencegah ideologi-ideologi baru yang dapat mengancam persatuan bangsa—belum semua lapisan masyarakat betul-betul memahami nilai-nilai dari empat pilar kebangsaan tersebut. Dalam melaksanakan tugas ini, maka MPR dapat menyusun panduan pemasyarakatan empat pilar kebangsaan—yang dapat dijadikan pedoman bagi MPR juga masyarakat. Tugas MPR ini bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang nilai-nilai kebangsaan, untuk meningkatkan karakter bangsa, sesuai dengan semangat revolusional.⁶⁸⁴

- 3) Mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945, serta pelaksanaannya.

Tugas ini berkaitan dengan wewenang MPR dalam memberikan penafsiran konstitusi, maka diperlukan pengkajian sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 dan pelaksanaannya.

- 4) Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945.

Sejak memasuki era reformasi, maka Indonesia memulai era penyelenggaraan negara yang lebih transparan, demokratis, dan terwujudnya *good governance*. Lebih penting lagi, era reformasi menandakan suatu era dimana

684 “Memasyarakatkan Empat Pilar Kebangsaan”, *Warta Jurnalis*, diakses dari laman <http://www.wartajurnalis.com/memasyarakatkan-empat-pilar-kebangsaan/> pada tanggal 12 Juni 2018.

masyarakat bebas menyatakan pendapatnya- dengan harapan makin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Adanya tuntutan perubahan UUD NRI 1945 dikarenakan situasi dan dinamika perpolitikan negara yang tidak dapat lagi diakomodir oleh konstitusi, dan menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Kemudian, tuntutan itu diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam 4 kali perubahan UUD NRI 1945. Oleh karena itu, penting untuk MPR menyerap aspirasi masyarakat-karena suatu konstitusi adalah hukum dasar suatu negara yang menjadi cerminan keadaan politik, sosial, budaya, pada suatu waktu tertentu. Menurut K.C. Wheare, konstitusi adalah resultante paralelogram dari kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada saat konstitusi tersebut diadopsi.⁶⁸⁵ Sehingga tugas MPR untuk menyerap aspirasi masyarakat adalah penting- dimana dinamika kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman terus berjalan pesat--terkait dengan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia.

5) Menyelenggarakan sidang tahunan MPR.

Pada RUU tentang MPR, pada Pasal 54, maka akan menambahkan tugas baru kepada MPR yakni "*menyelenggarakan sidang tahunan MPR.*" Pada RUU tentang MPR, pada Pasal 54, maka akan menambahkan tugas baru kepada MPR yakni "*menyelenggarakan sidang tahunan MPR*". MPR dianggap sebagai badan perwakilan rakyat yang paling lengkap dan utuh, sehingga MPR dinilai cakap sebagai

685 K.C. Wheare, *Modern Constitution...*, Op. Cit., hlm. 360.

penyelenggara sidang tahunan. Dalam sidang tahunan, akan dibahas mengenai laporan pertanggungjawaban kerja lembaga-lembaga negara selama setahun kepada rakyat. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi memiliki hak untuk mengetahui, menilai dan mengevaluasi hasil dari pekerjaan dan etika kerja dari lembaga-lembaga negara. Maka dari itu, dengan diadakannya sidang tahunan MPR, diyakini akan membangun Indonesia menjadi negara dengan sistem ketatanegaraan yang baik dan berpusat pada rakyat.

5.3.2.2.3. Keanggotaan

Seluruh anggota MPR diresmikan oleh keputusan Presiden, dengan masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan akan berakhir pada saat anggota MPR yang baru sudah mengucapkan sumpah/janji.

Sebelum anggota MPR memangku jabatannya, anggota MPR tersebut harus mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dibantu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR. Namun, apabila anggota MPR tersebut berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dibantu oleh pimpinan MPR. Ketentuan-ketentuan yang tidak diatur dalam UU MPR akan diatur lebih lanjut dalam tata tertib MPR.

Hak Anggota

Dalam hal keanggotaan MPR, para anggota MPR berhak untuk yang *pertama*, mengajukan usul perubahan pasal UUD NRI 1945. *Kedua*, menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, memilih dan dipilih. *Keempat*, membela diri sendiri dalam hal apapun. *Kelima*, anggota MPR memiliki imunitas. *Keenam*, MPR memiliki hak untuk protokoler dan *ketujuh*, MPR berhak mengatur keuangan dan administratif.

Hak keanggotaan MPR itu sendiri terdiri dari hak imunitas, hak protokoler, dan hak keuangan dan administratif.

Hak Imunitas

Berkaitan dengan hak imunitas, anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.

Anggota MPR tidak dapat diganti 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.

Hak imunitas tidak akan 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

Selain memiliki hak imunitas, pimpinan dan anggota MPR memiliki hak protokoler. Namun, mengenai tata acara pelaksanaan hak protokoler akan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Hak Keuangan dan Administratif

Pimpinan dan anggota MPR juga mempunyai hak keuangan dan administratif. Hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota MPR disusun sendiri oleh pimpinan MPR yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Anggota

Selain memiliki hak, anggota MPR juga memiliki kewajiban, yakni sebagai berikut:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan UUD NRI 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- f. menaati tata tertib dan kode etik MPR; dan
- g. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Selain kewajiban diatas, kode etik MPR diatur lebih lanjut dalam keputusan MPR.

Fraksi

Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat memenuhi ambang batas perolehan suara yang telah ditentukan melalui penentuan perolehan kursi di DPR. Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR diharuskan untuk menjadi anggota dari salah satu fraksi. Tujuan daripada pembentukan fraksi itu sendiri ialah untuk mengoptimalkan kinerja dari MPR dan anggotanya dalam melaksanakan tugas sebagai representasi utuh dari rakyat. Yang mana pengaturan internal dalam tubuh fraksi merupakan hak dan tanggung jawab yang menjadi urusan dari masing-masing fraksi. MPR akan menyediakan sarana bagi kelancaran tugas dari fraksi.

Kelompok Anggota

Apabila pengelompokkan anggota MPR yang berasal dari DPR disebut dengan fraksi, maka pengelompokkan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD disebut dengan kelompok anggota. Tujuan dari dibentuknya kelompok anggota adalah untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja dari lembaga MPR dan anggota di dalamnya dalam hal melaksanakan tugas sebagai wakil daerah. Sama dengan fraksi, pengaturan internal dari kelompok anggota ini menjadi hak dan tanggung jawab atau urusan dari kelompok anggota. MPR juga menyediakan sarana bagi kelancaran tugas kelompok anggota ini.

Sidang Paripurna

MPR menyelenggarakan sidang paripurna MPR sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara. Sidang paripurna MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR, sebagaimana wewenang yang dimaksud adalah:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menetapkan Haluan Pembangunan Nasional Berencana;
3. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
4. 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;

5. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya;
6. Memilih wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
7. 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;
8. Melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi; dan
9. Meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS.

Sementara itu tugas MPR yang dimaksud ialah:

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

Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan menyelenggarakan sidang Tahunan MPR.

Rapat

Dalam menjalankan tugasnya terdapat berbagai jenis rapat yang dilakukan oleh MPR diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Rapat Gabungan, merupakan rapat yang diselenggarakan demi terjaganya transparansi dan juga koordinasi antar badan yang ada di MPR. Rapat Gabungan ini adalah Rapat Gabungan dari Pimpinan MPR, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Kelompok DPD. Yang mana seluruh badan tersebut akan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya di dalam rapat ini. Laporan ini bersifat kewajiban bagi setiap badan di MPR. Sifat dari rapat ini adalah tertutup bagi umum, sehingga rapat ini hanya akan dihadiri oleh anggota MPR saja. Sesuai dengan namanya yaitu “Majelis Permusyawaratan Rakyat” maka dari itu setiap keputusan yang dilahirkan dari Rapat Gabungan harus mengutamakan nilai-nilai luhur bangsa kita yaitu musyawarah. Secara lebih rinci rapat ini akan dibahas pada tata tertib MPR.
2. Rapat Pimpinan MPR
Rapat Pimpinan MPR ini bukan merupakan agenda yang terjadwal melainkan rapat yang dilakukan apabila dianggap perlu. Tujuan dari diadakannya rapat ini adalah demi tercapainya kebulatan suara dari anggota-anggota MPR terhadap suatu perkara yang sedang dihadapi. Rapat ini juga bersifat tertutup bagi umum. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa rapat ini ditujukan demi kebulatan suara maka pengambilan keputusan dalam rapat ini harus dilaksanakan melalui musyawarah agar mendapat persetujuan dari seluruh anggota MPR, serta tidak dapat dilakukan

melalui mekanisme suara terbanyak (*voting*). Pengaturan secara lebih lanjutnya akan dijelaskan melalui tata tertib MPR.

3. Rapat Konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya.

Terdapat dua tujuan yang hendak dicapai dalam Rapat ini. Pertama adalah untuk membahas segala hal ihwal permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Kemudian yang kedua adalah guna menjaga sinergitas dan keharmonisan diantara para pemimpin lembaga negara. Ketentuan lebih lanjut dari rapat ini juga akan diatur melalui tata tertib MPR

4. Rapat Panitia *ad hoc*

Yang dimaksud Panitia *ad hoc* adalah Panitia *ad hoc* MPR. Rapat Panitia *ad hoc* ini diselenggarakan dalam rangka untuk mendengarkan saran ataupun pertimbangan dari badan-badan MPR dalam menyelesaikan persoalan yang sedang terjadi di dalam masyarakat. Rapat ini umumnya dilaksanakan secara terbuka, namun dapat saja dilakukan secara tertutup apabila menurut pertimbangan panitia *ad hoc* rapat tersebut sebaiknya dilaksanakan secara tertutup. Terdapat kuorum yang harus dipenuhi dalam pengambilan keputusan di dalam rapat panitia *ad hoc* ini, yaitu harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari seluruh anggota. Apabila kuorum ini tidak terpenuhi maka rapat tersebut akan ditunda paling banyak adalah 2 (dua) kali dalam selang waktu paling lama adalah 24 (dua puluh empat) jam.

Kemudian, apabila setelah penundaan sebanyak 2 (dua) kali tersebut dan kuorum ternyata belum terpenuhi, maka solusi penyelesaian masalahnya ialah dilakukan oleh pimpinan

MPR dengan cara mendengarkan saran atau pertimbangan yang diberikan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok DPD. Ketentuan lebih lanjut mengenai rapat *ad hoc* ini akan diatur melalui tata tertib MPR.

5. Rapat Badan-Badan MPR

Rapat Badan-Badan MPR ini diselenggarakan guna melakukan pembahasan program kerja dan juga evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari setiap badan MPR. Yang mana rapat ini dilakukan secara tertutup. Secara lebih jelas mengenai tata laksana dari rapat ini akan diatur melalui tata tertib MPR.

6. Rapat Fraksi atau Kelompok DPD

Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi politik. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Yang mana setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota dari salah satu fraksi. Sementara itu, rapat fraksi diselenggarakan guna menyelaraskan pandangan antar fraksi dalam MPR dalam hal mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengambilan Keputusan

Dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh MPR dalam sidang-sidangnya, diperlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi guna menjaga nilai-nilai demokrasi. Hal yang demikian diberlakukan sebagai cerminan dari keputusan bersama dari anggota MPR yang merupakan manifestasi dari suara rakyat, syarat tersebut diantaranya:

1. Pertama, ialah menggunakan mekanisme kuorum. Mekanisme kuorum yang dimaksud ialah dihadiri paling sedikitnya $\frac{2}{3}$ (dua per

tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikitnya 50% (lima puluh persen) ditambah dengan 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk dapat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Kedua, ialah paling sedikitnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir dalam sidang tersebut untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Ketiga, dihadiri paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) anggota MPR yang hadir untuk sidang selain yang dimaksud dalam ketentuan pertama dan kedua.

Syarat-syarat tersebut diberlakukan demi memenuhi rasa demokrasi yang tumbuh di dalam masyarakat, dan agar kiranya keputusan yang dipilih tersebut karena telah menjadi buah pertimbangan dari orang banyak maka dapat memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Hal ini diharapkan dapat menjadi kristalisasi dari suara-suara rakyat yang dimanifestasikan dalam wujud perwakilan setiap anggota MPR. Sesuai dengan nilai filosofisnya sebagai lembaga permusyawaratan berarti segala daya upaya yang dilakukan oleh MPR dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh negeri ini maka MPR harus mengutamakan musyawarah demi mendapatkan kata mufakat. Namun apabila kata sepakat ini sulit diraih dikarenakan satu dan lain hal maka jalan terakhir yang dapat dilakukan adalah melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*).

Pergantian Antarwaktu

Pergantian Antar Waktu anggota MPR tersebut terjadi apabila terdapat pergantian antarwaktu baik itu dari anggota DPR maupun dari anggota DPD. Penggantian Antar Waktu atau *recall* di Indonesia memiliki definisi yang berbeda dengan *recall* di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *Recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir.⁶⁸⁶ Penggantian Antar Waktu juga diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan kembali dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut.⁶⁸⁷ Penggantian Antar Waktu berfungsi sebagai mekanisme kontrol dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota MPR.

Penggantian Antar Waktu sempat ditiadakan berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD. Penghapusan Penggantian Antar Waktu ini pun menjadi polemik, karena sejumlah anggota dewan yang berbuat tidak pantas, misalnya pindah partai politik, melakukan perbuatan amoral, atau melakukan pelanggaran kode etik tidak mendapatkan sanksi tegas. Sedangkan tuntutan masyarakat menginginkan anggota dewan yang akuntabel, baik kinerja politiknya maupun etika perilakunya. Oleh karena itu dimunculkan kembali dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD⁶⁸⁸, serta masih terus diterapkan hingga sekarang, sebagai pelajaran dari masa lalu. Sementara itu, Moh. Mahfud MD, mengartikan Pergantian Antar Waktu adalah hak untuk mengganti anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan dari kedudukannya sehingga tidak lagi memiliki status keanggotaan di lembaga tersebut.⁶⁸⁹

686 Ananda B. Kusuma, "Tentang: Recall", *Jurnal Konstitusi* 3, No. 4, (Desember, 2006): 156.

687 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2009), hlm. 318.

688 Rida Afrida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum* 1, No. 2, (Oktober 2013) : 198.

689 Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum*

Akibat dari Penggantian Antar Waktu anggota MPR tersebut pasti akan diadakan pemberhentian dan juga pengangkatan yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk keputusan Presiden.

5.3.2.2.4. Alat Kelengkapan

Alat kelengkapan MPR terdiri dari pimpinan MPR, panitia *ad hoc*, badan, lembaga, dan penambahan alat kelengkapan baru pada RUU tentang MPR yakni Mahkamah Kehormatan Majelis. Di bawah ini akan dijelaskan mengenai alat kelengkapan MPR, yakni sebagai berikut:

Pimpinan MPR

Mengenai Pimpinan MPR, diatur dalam Pasal 88-92 RUU tentang MPR. Pimpinan MPR terdiri dari 1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Calon yang akan menjadi pimpinan MPR ini dapat diajukan dari tiap fraksi dan kelompok anggota, yakni 1 orang yang akan menjadi bakal calon Pimpinan MPR, dan disampaikan dalam sidang paripurna. Dalam rapat ini, maka pimpinan MPR yang terdiri dari seorang ketua dan 4 orang wakil ketua, akan dipilih secara musyawarah mufakat, dan akan ditetapkan dengan keputusan MPR. Lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR, akan diatur dalam tata tertib MPR.

Pimpinan MPR memiliki tugas :

- a. Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja dan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c. Menjadi juru bicara MPR;
- d. Melaksanakan putusan MPR;
- e. Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan empat pilar kebangsaan

di Indonesia, (Yogyakarta: FH UGM Press, 1993), hlm. 324.

(Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika);

- f. Mewakili MPR di pengadilan;
- g. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR; serta
- h. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

Pimpinan MPR dapat berhenti dari jabatannya, karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Pemberhentian dapat dilakukan, bila Pimpinan MPR diberhentikan sebagai anggota DPR atau DPD, serta tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR. Anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang diberhentikan akan menggantikannya paling lambat 30 hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya. Penggantian ini akan dituangkan ke dalam keputusan pimpinan MPR serta dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggota.

Bila terdapat seorang pimpinan MPR (atau lebih) yang berhenti dari jabatannya, maka anggota pimpinan lainnya akan memilih pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti secara musyawarah mufakat. Bila pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun lebih, maka pimpinan MPR itu tidak boleh melaksanakan tugasnya. Apabila tindak pidana tersebut tidak terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan tetap, maka pimpinan MPR dapat kembali melaksanakan tugasnya. Lebih lanjut mengenai tata pemberhentian dan penggantian pimpinan MPR akan diatur dalam tata tertib MPR.

Panitia *Ad Hoc*

Terkait dengan pengaturan panitia *ad hoc* MPR,

diatur dalam Pasal 93-96 dalam RUU MPR RI. Panitia *ad hoc* terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang mencerminkan secara proporsional unsur DPR dan DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota.

Sesuai dengan namanya, maka panitia *ad hoc* MPR mengemban tugas untuk melaksanakan tugas yang diberikan MPR, dan bila selesai tugasnya, akan dibubarkan (Pasal 95 ayat (3) RUU MPR RI).⁶⁹⁰ Tugas panitia *ad hoc* adalah :

- a. Mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
- b. Menyusun rancangan putusan MPR.

Setiap pelaksanaan tugas perlu dilaporkan dalam sidang paripurna MPR. Mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan tugas lebih lanjut akan diatur dalam tata tertib MPR.

Badan

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR membentuk badan yang terdiri dari:

- a. Badan Pekerja

Badan Pekerja merupakan badan yang dibentuk oleh MPR yang terdiri dari 90 (sembilan puluh) orang anggota. 90 (sembilan puluh) orang anggota ini harus mencerminkan perimbangan dari jumlah anggota fraksi dan kelompok anggota dalam MPR. Anggota dari Badan Pekerja ditunjuk oleh masing-masing fraksi atau kelompok anggota yang bersangkutan.

Badan Pekerja memiliki tugas utama yang berkaitan dengan pengumpulan materi untuk sidang paripurna MPR dan sidang tahunan MPR. Berikut merupakan tugas Badan Pekerja:

- 1) Mempersiapkan rancangan acara sidang

⁶⁹⁰ Kata "*ad hoc*" itu sendiri merupakan istilah bahasa Latin, ditujukan untuk bidang keorganisasian atau penelitian. Istilah *ad hoc* mengandung arti dibentuk untuk salah satu tujuan atau tujuan tertentu.

paripurna MPR atau sidang tahunan MPR.

- 2) Rancangan acara yang dimaksud adalah agenda sidang paripurna MPR ataupun agenda sidang tahunan MPR. Rancangan acara ini wajib untuk diserahkan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sebelum sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR dilaksanakan.
- 3) Mempersiapkan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR.

Untuk mengumpulkan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR, pimpinan MPR dapat mengundang Badan Pekerja untuk menampung bahan-bahan yang masuk, mengikuti perkembangan keadaan secara terus-menerus, dan mempertimbangkan anggaran untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR. Salinan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR harus diserahkan kepada anggota MPR paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sebelum sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR dilaksanakan.

- 4) Memberi saran dan pertimbangan kepada pimpinan MPR menjelang sidang paripurna atau sidang tahunan MPR.

Badan Pekerja juga dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada pimpinan MPR menjelang sidang paripurna atau sidang tahunan MPR dalam rangka memberikan masukan mengenai perbaikan atau evaluasi terkait kinerja yang dapat dimaksimalkan demi efektivitas dan efisiensi sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR.

b. Badan Sosialisasi

Badan Sosialisasi adalah badan yang dibentuk untuk membantu pelaksanaan tugas dan dan wewenang MPR. Tugas Badan Sosialisasi adalah sebagai berikut:

- 1) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Badan Sosialisasi bertugas untuk melakukan sosialisasi terkait pentingnya Pancasila sebagai landasan idiil, UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional, NKRI sebagai bentuk negara Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara yang mencerminkan persatuan tanpa memandang perbedaan.

- 2) Memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS.

Badan Sosialisasi bertugas untuk memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku sesuai hasil peninjauan kembali materi muatan dan status hukum yang dilakukan oleh MPR dalam rangka memberikan edukasi mengenai keberadaan produk hukum MPR yang masih berlaku di Indonesia.

- 3) Menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh.

Dalam melaksanakan tugas pemasyarakatan, Badan Sosialisasi wajib untuk menyusun rencana mengenai materi serta metodologi yang akan digunakan untuk pemasyarakatan. Selain itu kegiatan pemasyarakatan wajib untuk dievaluasi untuk perbaikan kinerja Badan Sosialisasi.

- 4) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam

Rapat Gabungan.

Hasil dari pelaksanaan tugas Badan Sosialisasi wajib untuk disampaikan dalam Rapat Gabungan pimpinan MPR, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.

c. Badan Pengkajian

Badan Pengkajian adalah badan yang dibentuk oleh MPR, terdiri dari paling banyak 45 (empat puluh lima) orang anggota MPR yang disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota, yang masing-masing anggotanya diusulkan oleh fraksi atau kelompok anggota yang bersangkutan. Badan Pengkajian memiliki tugas sebagai berikut:

- 1) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;

Badan Pengkajian bertugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan yang telah tercantum dalam UUD NRI 1945 beserta pelaksanaan sistem ketatanegaraan tersebut.

- 2) Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Badan Pengkajian bertugas untuk menyerap aspirasi yang berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945 agar dapat mengevaluasi pelaksanaan dari UUD NRI 1945 khususnya dari tataran normatif.

- 3) Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat.

Badan Pengkajian wajib merumuskan rekomendasi yang berkaitan dengan aspirasi masyarakat. Dengan demikian,

MPR sebagai perwakilan rakyat dapat lebih merepresentasikan suara rakyat dengan cara menuangkan segala aspirasi rakyat ke dalam bentuk kerja yang nyata, yakni perbaikan tataran normatif yang menjadi landasan dari tataran implementatif.

- 4) Menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan HPNB.

Badan Pengkajian bertugas untuk menyerap aspirasi rakyat dalam rangka mempersiapkan rancangan awal HPNB. Hal ini dimaksudkan agar HPNB dapat sesuai dengan kehendak dan keinginan rakyat mengenai arah pembangunan nasional.

- 5) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Hasil dari pelaksanaan tugas Badan Pengkajian wajib untuk disampaikan dalam Rapat Gabungan pimpinan MPR, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.

d. Badan Penganggaran

Badan Penganggaran merupakan badan yang dibentuk untuk membantu pelaksanaan tugas dan wewenang MPR yang terdiri dari paling banyak 15 (lima belas) orang anggota MPR, yang disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota. Setiap anggota diusulkan oleh fraksi dan kelompok anggota yang bersangkutan. Badan Penganggaran memiliki tugas sebagai berikut:

- 1) Merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran.

Badan Penganggaran bertugas untuk menyusun arah anggaran untuk program dan kebijakan MPR setiap tahunnya.

- 2) Menyusun program, kegiatan dan anggaran

MPR.

Badan Penganggaran bertugas untuk menyusun program dan kegiatan MPR yang harus disesuaikan dengan anggaran yang seefisien mungkin, namun bertujuan untuk menghasilkan kinerja yang semaksimal mungkin.

- 3) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran.

Badan Penganggaran bertugas untuk mengevaluasi penganggaran yang telah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya, mengalokasikan anggaran pada sektor-sektor kebijakan yang diperlukan serta menghapus anggaran yang tidak diperlukan atau hanya merupakan pemborosan.

- 4) Menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR.

Badan Penganggaran bertugas untuk menyusun suatu standar khusus agar tidak ada pemborosan anggaran terhadap satu atau beberapa program dan kegiatan MPR, melainkan anggaran dialokasikan secara proporsional terhadap setiap kegiatan atau program MPR.

- 5) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Hasil dari pelaksanaan tugas Badan Penganggaran wajib untuk disampaikan dalam Rapat Gabungan pimpinan MPR, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.

Lembaga

Lembaga yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah Lembaga Pengkajian. Lembaga Pengkajian dibentuk oleh MPR, terdiri dari paling banyak

60 (enam puluh) orang yang berasal dari pakar ketatanegaraan, 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 dan Ketetapan MPRS.

Lembaga Pengkajian memiliki tugas sebagai berikut:

- 1) Memberikan masukan, pertimbangan, saran, dan/atau usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan.

Lembaga Pengkajian bertugas untuk memberikan masukan, pertimbangan, saran, dan/atau usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan, khususnya kepada Badan Pengkajian yang memiliki tugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan yang tercantum dalam UUD NRI 1945 beserta pelaksanaannya.

- 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.

Lembaga Pengkajian juga memiliki tugas untuk mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran berdasarkan dinamika masyarakat untuk pemasyarakatan Pancasila sebagai landasan idiil, UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional, NKRI sebagai bentuk negara Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara Indonesia. Lembaga Pengkajian dimaksudkan untuk bekerja sinergis dengan Badan Pengkajian dalam rangka maksimalisasi

upaya pemasyarakatan di lapangan.

- 3) Melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ketika dibutuhkan.

Lembaga Pengkajian merupakan alat kelengkapan MPR yang bertugas untuk melakukan penafsiran konstitusional ketika diminta oleh cabang kekuasaan lain dalam rangka melaksanakan wewenangnya.

Mahkamah Kehormatan Majelis

Mahkamah Kehormatan Majelis merupakan alat kelengkapan MPR yang bertujuan untuk menegakan kehormatan dan keluhuran martabat MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Mahkamah Kehormatan Majelis terdiri dari 17 (tujuh belas) orang yang mencerminkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi dan kelompok anggota pada permulaan masa keanggotaan MPR. Anggota Mahkamah Kehormatan Majelis ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.

Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dengan prinsip musyawarah mufakat. Pemilihan ini dilakukan dengan cara setiap fraksi dan kelompok anggota mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis. Apabila keputusan tidak dapat dicapai dengan prinsip musyawarah mufakat, maka pemilihan dilakukan dengan cara *voting*. Pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis dilakukan dalam rapat Mahkamah Kehormatan Majelis yang dipimpin oleh pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Majelis. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis

ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR.

Mahkamah Kehormatan Majelis bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota MPR. Penyelidikan dan verifikasi dapat dilakukan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota yang meliputi:
 - 1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
 - 2) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
 - 3) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - 4) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - 5) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
 - 6) menaati tata tertib dan kode etik MPR; dan
 - 7) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota MPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah.
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota MPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota MPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR dan DPD.

Selain tugas sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, Mahkamah Kehormatan Majelis

melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan MPR tentang kode etik MPR. Hal ini bertujuan agar kode etik MPR dapat mengikuti perkembangan zaman dan dapat mengantisipasi serta mengatasi *modus operandi* baru.

Mahkamah Kehormatan Majelis juga berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain. Hal ini dimaksudkan agar penegakan kehormatan dan keluhuran martabat anggota MPR dapat dilaksanakan secara maksimal.

Segala rencana kerja dan anggaran yang dibutuhkan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis disampaikan kepada Badan Penganggaran agar Badan Penganggaran dapat membuat rencana anggaran program dan kebijakan secara maksimal dan efisien.

Selain pelanggaran yang dapat diadukan, ada pula pelanggaran yang tidak perlu diadukan. Pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota MPR berupa:

- a. Ketidakhadiran dalam sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR yang menjadi kewajibannya;
- b. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
- c. Terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Penanganan pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan tersebut dilaksanakan berdasarkan:

- a. hasil verifikasi.

Verifikasi terhadap adanya pelanggaran tersebut di atas dilakukan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Majelis terhadap ada atau tidaknya pelanggaran.

- b. usulan anggota Mahkamah Kehormatan Majelis.

Usulan anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dapat menjadi dasar penanganan lebih lanjut terhadap pelanggaran tanpa perlu pengaduan sebagaimana telah tersebut di atas.

Tindak lanjut dari penanganan atas pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan tersebut dilakukan dalam Rapat Mahkamah Kehormatan Majelis. Setelah itu, Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan pemberitahuan kepada pimpinan MPR atas keputusan lebih lanjut mengenai penanganan pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan tersebut.

Sebelum mengadukan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota MPR kepada Mahkamah Kehormatan Majelis, maka terdapat syarat formil yang harus dipenuhi, yakni setidaknya memuat:

- a. identitas pengadu, yakni identitas dari pihak yang mengadukan pelanggaran salah seorang anggota MPR. Identitas pengadu paling sedikit meliputi:
 - 1) nama lengkap;
 - 2) tempat tanggal lahir/umur;
 - 3) jenis kelamin;
 - 4) pekerjaan;
 - 5) kewarganegaraan; dan
 - 6) alamat lengkap/domisili.

Akan tetapi, apabila pengadu adalah kelompok atau organisasi, maka identitas pengadu harus dilengkapi dengan akta notaris, struktur organisasi, atau anggaran dasar/anggaran rumah tangga organisasi beserta domisili hukum yang dapat dihubungi.

- b. identitas teradu, yakni identitas anggota MPR

yang diduga melakukan pelanggaran. Identitas teradu paling sedikit meliputi:

- 1) nama lengkap;
 - 2) nomor anggota; dan
 - 3) fraksi/partai politik atau kelompok anggota.
- c. uraian peristiwa yang diduga pelanggaran, yakni duduk perkara yang menyebabkan terjadinya pelanggaran oleh salah seorang anggota MPR yang diadakan. Uraian peristiwa tersebut meliputi uraian singkat fakta perbuatan yang dilakukan oleh teradu dengan kejelasan tempat dan waktu terjadinya disertai bukti awal.

Aduan pelanggaran tersebut di atas dibacakan kepada pengadu dan ditandatangani atau diberi cap ibu jari pengadu.

Pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan Majelis dapat disampaikan oleh:

- d. pimpinan MPR atas aduan anggota MPR terhadap anggota MPR;
- e. anggota MPR terhadap pimpinan MPR atau pimpinan alat kelengkapan MPR lainnya; dan
- f. masyarakat secara perseorangan atau kelompok terhadap anggota MPR, pimpinan MPR, atau pimpinan alat kelengkapan MPR lainnya.

Pengaduan ini disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dan ditandatangani atau diberi cap ibu jari oleh pengadu. Hal ini bertujuan untuk menjamin tidak adanya penipuan oleh salah satu atau beberapa anggota MPR yang mengadu.

Akan tetapi, pengaduan pelanggaran terhadap anggota MPR tidak dapat ditindaklanjuti atau diproses apabila teradu:

- a. meninggal dunia;
- b. telah mengundurkan diri; atau
- c. telah ditarik keanggotaannya oleh partai politik.

Untuk dapat mengadili, maka Mahkamah Kehormatan Majelis membutuhkan bukti-bukti. Alat bukti ini dapat dikumpulkan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis baik sebelum maupun pada saat sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Pengumpulan bukti ini dilakukan dengan mencari fakta guna mencari kebenaran suatu aduan atau kebenaran alat bukti yang didapatkan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Untuk itu, dalam melaksanakan tugas pengumpulan alat bukti, Mahkamah Kehormatan Majelis dapat meminta bantuan kepada ahli atau pakar yang memahami materi pelanggaran yang diadukan, agar dapat secara adil memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pelanggaran yang telah dilakukan oleh teradu. Materi aduan dan proses verifikasi wajib dirahasiakan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis hingga perkara diputus. Hal ini dimaksudkan agar anggota MPR yang menjadi teradu tidak tercemar nama baiknya sebelum benar-benar dipastikan bahwa dirinya sebagai teradu telah melakukan pelanggaran.

Keputusan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti suatu pengaduan pelanggaran dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis berdasarkan kelengkapan alat bukti yang telah diperoleh oleh Mahkamah Kehormatan Majelis. Keputusan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti suatu pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan juga dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis.

Namun, apabila kemudian Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan untuk menindaklanjuti pengaduan, materi aduan wajib untuk disampaikan kepada teradu dan pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota teradu secara resmi paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan untuk menindaklanjuti pengaduan. Materi aduan disampaikan kepada pimpinan fraksi teradu apabila

teradu merupakan anggota DPR, sementara materi aduan disampaikan kepada pimpinan kelompok anggota apabila teradu merupakan anggota DPD.

Pelanggaran yang dilakukan oleh teradu akan diputuskan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Sidang Mahkamah Kehormatan Dewan meliputi:

- a. mendengarkan pokok permasalahan yang diajukan oleh pengadu;
- b. mendengarkan keterangan teradu;
- c. memeriksa alat bukti; dan
- d. mendengarkan pembelaan teradu.

Namun, apabila sidang Mahkamah Kehormatan Majelis dilakukan untuk memeriksa, mengadili dan memutus pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan, maka sidang Mahkamah Kehormatan Majelis dilakukan tanpa mendengarkan keterangan dari pengadu.

Sidang Mahkamah Kehormatan Dewan bersifat tertutup. Selain itu, Mahkamah Kehormatan Majelis wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Hal ini dimaksudkan sebagai serangkaian upaya untuk tetap menjaga nama baik anggota MPR sebelum benar-benar terbukti telah melakukan pelanggaran.

Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis menetapkan hari sidang pertama untuk mendengarkan pokok permasalahan yang diajukan oleh pengadu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak pengaduan diputuskan untuk ditindaklanjuti dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Hari sidang ditetapkan pada hari kerja. Akan tetapi, Mahkamah Kehormatan Majelis tidak menanggung segala biaya yang muncul berkaitan dengan pengaduan. Biaya yang muncul berkaitan dengan pengaduan akan ditanggung oleh pengadu.

Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis menetapkan hari sidang kedua untuk mendengarkan

keterangan teradu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak pengadu didengarkan dalam sidang pertama Mahkamah Kehormatan Majelis. Sidang kedua juga harus ditetapkan pada hari kerja.

Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan surat panggilan sidang kepada teradu dengan tembusan kepada pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota teradu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Surat panggilan sidang ditembuskan kepada pimpinan fraksi apabila teradu merupakan anggota DPR. Sementara surat panggilan sidang ditembuskan kepada pimpinan kelompok anggota apabila teradu merupakan anggota DPD.

Terdapat dua buah pengecualian terhadap teradu untuk menghadiri sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. *Pertama*, apabila teradu berada dalam kondisi sakit yang memerlukan perawatan secara intensif atau rawat inap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, maka teradu dapat tidak memenuhi panggilan sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Atau *kedua*, teradu harus melaksanakan tugas negara yang dibuktikan dengan surat keputusan pimpinan MPR dan surat keterangan pimpinan komisi atau pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota, maka teradu juga dapat tidak memenuhi panggilan sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Apabila teradu tidak menghadiri sidang dengan salah satu dari dua alasan di atas, maka sidang akan ditunda. Penundaan dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hari panggilan pertama, disertai penyampaian surat panggilan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak panggilan sebelumnya. Jika teradu tidak memenuhi panggilan Mahkamah Kehormatan Majelis sebanyak 3 (tiga) kali tanpa alasan yang sah, Mahkamah Kehormatan Majelis melakukan sidang untuk mengambil putusan dengan tanpa dihadiri teradu.

Teradu dalam hal ini wajib hadir sendiri dan tidak dapat menguasakan kepada pihak lain atau tidak dapat didampingi oleh penasihat hukum dalam setiap tahap sidang Mahkamah Kehormatan Majelis. Hal ini bertujuan untuk memaksa teradu untuk melakukan pengakuan secara jujur tanpa upaya pembelaan oleh pihak lain.

Dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis, pengadu mengajukan alat bukti untuk membuktikan kebenaran pengaduannya. Kemudian, teradu berhak mengajukan pembelaan terhadap pengaduan yang diajukan oleh pengadu. Selain itu, dalam rangka memperkuat keyakinan Mahkamah Kehormatan Majelis dalam memeriksa, mengadili, dan memutus, maka Mahkamah Kehormatan Majelis dapat meminta alat bukti lain kepada pihak ketiga.

Alat bukti yang digunakan dalam persidangan Mahkamah Kehormatan Majelis adalah:

a. Keterangan saksi.

Keterangan saksi dapat diajukan oleh pengadu, teradu, ataupun Mahkamah Kehormatan Majelis. Saksi dipanggil oleh Mahkamah Kehormatan Majelis untuk memberikan keterangan di sidang Mahkamah Konstitusi Majelis. Panggilan tersebut dilakukan secara tertulis dan harus sudah diterima oleh saksi paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.

Pemeriksaan saksi meliputi:

- 1) Identitas saksi, yakni: (i) nama lengkap; (ii) tempat tanggal lahir/umur; (iii) jenis kelamin; (iv) pekerjaan; dan (v) alamat/ domisili yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk atau identitas resmi lainnya.
- 2) Pengetahuan saksi, yakni apa yang dilihat, didengar, dan dialami sendiri oleh saksi terkait materi aduan yang sedang

diverifikasi.

Sebagaimana pemeriksaan saksi pada umumnya dalam persidangan, saksi wajib untuk disumpah sesuai dengan agamanya sebelum menyampaikan keterangannya.

a. Keterangan ahli.

Keterangan ahli dapat diajukan oleh pengadu, teradu, ataupun Mahkamah Kehormatan Majelis. Ahli dipanggil oleh Mahkamah Kehormatan Majelis untuk memberikan keterangan di sidang Mahkamah Konstitusi Majelis. Panggilan tersebut dilakukan secara tertulis dan harus sudah diterima oleh ahli paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.

Pemeriksaan ahli meliputi:

- (1) Identitas ahli, yakni: (i) nama lengkap; (ii) tempat tanggal lahir/umur; (iii) jenis kelamin; (iv) pekerjaan; (v) alamat/domisili; dan (vi) keahlian.
- (2) Pengetahuan ahli berkenaan dengan materi aduan yang sedang diperiksa atau alat bukti surat dan data informasi yang didasarkan pada pendidikan, keahlian, dan pengalamannya.

Sebagaimana pemeriksaan ahli pada umumnya dalam persidangan, ahli wajib untuk disumpah sesuai dengan agamanya sebelum menyampaikan keterangannya.

b. Surat.

- c. Data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apa pun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik

atau optik yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna, keterangan pengadu dan teradu.

d. Petunjuk lain.

Keabsahan alat bukti ditentukan oleh Mahkamah Kehormatan Majelis. Alat-alat bukti yang ada akan dinilai oleh Mahkamah Kehormatan Majelis dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dan alat bukti yang lain.

Apabila teradu adalah pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dan pengaduan dinyatakan memenuhi syarat dan lengkap dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis, Mahkamah Kehormatan Majelis memberitahukan kepada pimpinan MPR, pimpinan fraksi, dan pimpinan kelompok anggota bahwa teradu akan diproses lebih lanjut. Setelah menerima pemberitahuan tersebut, pimpinan MPR menonaktifkan sementara waktu pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis yang diadukan. Namun, apabila Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan teradu – yang dalam hal ini adalah anggota Mahkamah Kehormatan Majelis – tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan, kedudukannya sebagai pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis diaktifkan kembali oleh pimpinan MPR.

Putusan Mahkamah Kehormatan Majelis didasarkan atas:

- a. asas kepatutan, moral, dan etika;
- b. fakta dalam hasil sidang Mahkamah Kehormatan Majelis;
- c. fakta dalam pembuktian;

- d. fakta dalam pembelaan; dan
- e. tata tertib dan kode etik MPR.

Anggota, pimpinan MPR, pimpinan fraksi, dan/atau pimpinan kelompok anggota dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis. Upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis merupakan pelanggaran terhadap kode etik MPR dan akan diproses oleh Mahkamah kehormatan Majelis.

Putusan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis diambil dengan cara musyawarah mufakat. Namun, apabila tidak tercapai putusan secara musyawarah mufakat, maka putusan diambil dengan cara *voting* berdasarkan suara terbanyak.

Setiap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis harus memuat:

- a. kepala putusan berbunyi “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA DAN DEMI KEHORMATAN MPR”;
- b. identitas teradu;
- c. ringkasan aduan;
- d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dari keterangan pengadu dan teradu;
- e. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembuktian;
- f. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembelaan;
- g. pertimbangan hukum dan etika yang menjadi dasar putusan;
- h. amar putusan;
- i. hari dan tanggal putusan; dan
- j. nama dan tanda tangan paling sedikit 1 (satu) orang pimpinan Mahkamah

Kehormatan Dewan.

Putusan Mahkamah Kehormatan Majelis bersifat final dan mengikat, kecuali mengenai putusan pemberhentian tetap anggota, sebab bukan menjadi kewenangan Mahkamah Kehormatan Majelis untuk memberhentikan anggota MPR. Oleh karena itu, mengenai putusan Mahkamah Kehormatan Majelis mengenai pemberhentian tetap anggota harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan sidang paripurna MPR.

Apabila putusan Mahkamah Kehormatan Majelis mengenai pemberhentian tetap anggota disetujui dalam sidang paripurna MPR, maka putusan berlaku sejak tanggal mendapatkan persetujuan sidang paripurna MPR.

Dalam putusan Mahkamah Kehormatan Majelis, Mahkamah Kehormatan Majelis dapat memutus teradu tidak melakukan pelanggaran atau teradu melakukan pelanggaran. Apabila Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan bahwa teradu tidak melakukan pelanggaran, maka putusan tersebut harus disertai dengan rehabilitasi terhadap teradu. Rehabilitasi ini bermaksud untuk mengembalikan apa yang telah dirasakan oleh teradu, seperti rasa tertekan karena sempat diduga melakukan pelanggaran, terancam dikenakan sanksi, dan sebagainya.

Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan putusan rehabilitasi kepada pimpinan MPR dengan tembusan kepada pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota dari anggota yang bersangkutan paling lama 5 (lima) hari

kerja sejak tanggal putusan berlaku. Putusan rehabilitasi tersebut diumumkan dalam sidang paripurna MPR yang pertama sejak diterimanya putusan Mahkamah Kehormatan Majelis oleh pimpinan MPR dan dibagikan kepada semua anggota MPR.

Apabila teradu diputuskan terbukti melakukan pelanggaran oleh Mahkamah Kehormatan Majelis, maka Mahkamah Kehormatan Majelis menyertakan sanksi dalam putusan tersebut. Sanksi dapat berupa:

- a. sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis.

Sanksi berupa teguran lisan dilakukan dengan cara pemanggilan oleh pimpinan MPR kepada anggota yang bersangkutan untuk menyampaikan teguran lisan secara langsung. Sementara sanksi berupa teguran tertulis disampaikan pimpinan MPR melalui surat kepada anggota yang bersangkutan dan ditembuskan kepada fraksinya atau kelompok anggotanya.

- b. sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan MPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan MPR atau pimpinan alat kelengkapan MPR.
- c. sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota MPR.

Apabila Mahkamah Kehormatan Majelis menangani kasus pelanggaran kode etik yang bersifat berat dan berdampak pada sanksi pemberhentian, Mahkamah Kehormatan Majelis

harus membentuk panel sidang pelanggaran kode etik anggota MPR. Panel sidang pelanggaran kode etik anggota MPR terdiri atas 3 (tiga) orang anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dan 4 (empat) orang dari unsur masyarakat. Putusan panel sidang pelanggaran kode etik anggota MPR akan disampaikan dalam sidang paripurna MPR untuk mendapat persetujuan terhadap pemberhentian tetap anggota MPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Mahkamah Kehormatan Majelis, tata cara pengenaan sanksi, tata cara pembentukan panel, dan tata cara sidang pelanggaran kode etik MPR diatur dalam tata tertib MPR.

5.3.2.2.5. Sistem Pendukung

Sistem pendukung MPR diatur dalam Bab VI RUU tentang MPR, yang terbagi menjadi 3 Pasal, yakni Pasal 144-146. Sekretariat Jenderal MPR (selanjutnya disebut "Sekjen MPR") sebagaimana diatur dalam Peraturan Sekjen MPR No. 2 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut "Peraturan Sekjen MPR No. 2/2013"), dibentuk untuk meningkatkan dukungan teknis, administratif, dan substantif kepada MPR. Sekjen MPR merupakan aparatur pemerintah yang berbentuk Kesekretariatan Lembaga Negara (Pasal 1 ayat (1) Peraturan Sekjen MPR No. 2/2013). Susunan organisasi dan tata kerjanya akan diatur dengan Peraturan Presiden, atas usul lembaga masing-masing. Kemudian, pimpinan MPR, pimpinan DPR, dan pimpinan DPD akan melakukan koordinasi dalam mengelola sarana dan prasarana dalam kawasan gedung perkantoran MPR, DPR, dan DPD, melalui alat kelengkapannya masing-masing.

Terkait dengan susunan pimpinan organisasi, maka Sekjen MPR akan dipimpin oleh seorang Sekjen,

yang diusulkan oleh pimpinan MPR sebanyak 3 orang kepada Presiden, dan ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR untuk diangkat dengan Keputusan Presiden. Tiga orang usulan ini berasal dari pegawai negeri sipil (PNS) profesional yang memenuhi syarat dalam peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, maka pimpinan MPR harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan pemerintah. Dalam tata organisasi, maka Sekjen MPR akan bertanggung jawab kepada pimpinan MPR. Lebih lanjut terkait dengan Sekjen MPR akan diatur dengan tata tertib MPR.

Terkait dengan pegawai, akan diatur di dalam Pasal 146 RUU tentang MPR RI. Pegawai Sekjen MPR yang dimaksud terdiri dari PNS dan pegawai tidak tetap. Lebih lanjut terkait manajemen kepegawaian MPR akan diatur dalam tata tertib MPR.

Wewenang MPR untuk melaksanakan sidang tahunan secara wajib

Sidang tahunan MPR pada awalnya merupakan sebuah konvensi ketatanegaraan, namun dilihat dari dampak positif yang dihasilkan oleh sidang tahunan MPR, maka pengaturan mengenai sidang tahunan MPR harus ada secara tertulis sehingga timbul kepastian hukum yang dapat dibaca dan diketahui oleh masyarakat banyak. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 59 UU MPR, maka MPR bertugas dan berwenang untuk wajib melaksanakan sidang tahunan sebanyak satu kali dalam satu tahun dimana rapat tersebut memfasilitasi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerjanya selama satu tahun berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga-lembaga yang diwajibkan untuk memberikan laporan meliputi Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK dan KY.

Urgensi dari mewajibkan sidang tahunan MPR terletak pada transparansi yang didapatkan oleh

rakyat mengenai kinerja lembaga-lembaga negara dalam jangka waktu satu tahun. Sidang tahunan MPR menjadi sebuah forum bagi lembaga negara untuk menunjukkan bahwa lembaga negara tetap tunduk kepada kedaulatan rakyat. Rakyat dapat mengetahui, menilai dan mengevaluasi secara langsung bahwa lembaga-lembaga negara sudah bekerja menjalankan kedaulatan rakyat. Pada sidang tahunan MPR, rakyat dapat memberikan aspirasi kepada pihak negara agar pada periode-periode selanjutnya, lembaga negara sudah mendapatkan catatan mengenai hal-hal apa saja yang harus diperhatikan. Lain daripada itu, pelaksanaan wajib sidang tahunan MPR juga dinilai perlu sebagai sebuah perekat negara. Dengan diadakannya forum ini, akan ada evaluasi rutin antar lembaga negara yang akan mendukung terjadinya sinergi antar lembaga negara.

MPR dipilih sebagai pelaksana sidang tahunan MPR bukan karena sekedar faktor historis saja. Namun karena bila ditilik lebih dalam, dapat diketahui bahwa sejatinya MPR merupakan lembaga perwakilan yang paling utuh. Hal ini penting untuk diketahui karena berdasarkan sila ke-4 Pancasila, negara dijalankan dengan sistem perwakilan. MPR yang terdiri atas perwakilan konstituen dan perwakilan daerah menjadi perwakilan keseluruhan rakyat Indonesia, dan oleh sebab itulah dirasa cocok apabila pelaksanaan sidang tahunan dilaksanakan oleh MPR.

Dalam pelaksanaan sebuah pertemuan, forum dan ataupun sidang, tidak menutup kemungkinan bahwa pertemuan, forum dan ataupun sidang tersebut ditunda maupun dibatalkan dengan alasan *force majeure*. Berdasarkan Pasal 61 UU MPR, sidang tahunan MPR boleh tidak dilaksanakan apabila terjadi keadaan mendesak, yang disebut dengan keadaan kahar. Keadaan kahar merupakan keadaan yang terjadi di luar kehendak MPR dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga segala kewajiban

yang sudah ditentukan dalam undang-undang tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam keadaan kahar meliputi, bencana alam (meliputi, namun tidak terbatas pada gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa), bencana non alam (meliputi, namun tidak terbatas pada kegagalan konstruksi, ledakan nuklir), bencana sosial (termasuk namun tidak terbatas pada kerusuhan sosial, konflik sosial dan terorisme) serta peperangan.

Wewenang MPR untuk mengatur anggaran terkait pelaksanaan tugas dan wewenang MPR

Untuk melaksanakan tugas dan kewajiban dari MPR yakni: mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, menetapkan HPNB, melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum, memutuskan usul DPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, melantik wakil presiden menjadi presiden, memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya, memilih presiden dan wakil presiden (apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan), melakukan penafsiran terhadap UUD dalam perkara pengujian UU terhadap UUD NRI 1945 oleh MK, serta meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau ketetapan MPRS, MPR memiliki kewenangan untuk secara mandiri dan tidak terikat menyusun anggaran sendiri yang akan dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan tahunan. Rancangan anggaran yang berisi program dan kegiatan ini akan dibawa kepada presiden dan DPR untuk dibahas bersama-sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggaran MPR akan dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR, disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.3.2.3. Ketentuan Penutup

Sebagaimana dicantumkan dalam Lampiran II UU No. 12/2011, maka Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir dalam RUU tentang MPR RI. Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai⁶⁹¹ :

- a. Penunjukan organ atau kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. Status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Maka dari itu, dalam RUU tentang MPR RI, ketentuan penutup diatur dalam bab paling akhir dari keseluruhan batang tubuh, yakni Bab VII yang terdiri dari Pasal 147 sampai Pasal 151. Peraturan pelaksanaan yang diamanatkan dalam RUU harus ditetapkan paling lama 1 tahun terhitung sejak RUU ini telah diundangkan menjadi UU.

Selain itu, setelah RUU ini diundangkan dan telah berlaku, maka peraturan terkait dengan DPR, DPD, dan DPRD (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini atau tidak diatur secara khusus dalam UU ini. Selain daripada itu, UU MD3 pun akan dinyatakan tidak berlaku lagi, karena DPR dan DPD perlu diatur dengan UU tersendiri, serta DPRD dimasukkan ke dalam rezim UU Pemerintahan Daerah.

Kemudian, sebagaimana tertuang dalam Pasal 151 RUU tentang MPR RI, maka UU ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Pengundangan ini berarti penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara

691 Lihat Lampiran II UU No. 12/2011, bagian C.5. tentang Ketentuan Penutup.

Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah (Pasal 1 angka 12 UU No. 12/2011). Artinya, keberlakuan atau daya ikat UU tentang MPR RI berlaku efektif sejak UU ini ditempatkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara RI, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam perjalanan pelaksanaan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945, ditemukan beberapa permasalahan akibat penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang dan lemahnya kewenangan MPR.

Permasalahan terkait dengan penyatuan pengaturan MPR dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang adalah: (i) secara substansial menyebabkan adanya limitasi dalam pengaturan alat kelengkapan MPR seperti Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran, serta Lembaga Pengkajian; dan (ii) secara formil UUD NRI 1945 telah memerintahkan untuk mengatur MPR “dengan undang-undang”. Sementara itu, setiap hal yang diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang” telah diatur dalam undang-undang tersendiri, kecuali MPR, DPR, dan DPD.

Permasalahan terkait lemahnya kewenangan MPR mengakibatkan tidak berfungsinya MPR sebagai kristalisasi suara rakyat secara efektif. **Pertama**, MPR sebagai wakil rakyat tidak dapat merealisasikan aspirasi rakyat ke dalam pedoman pembangunan bagi cabang kekuasaan eksekutif. Selain itu, RPJPN dituangkan dalam UU, sementara RPJMN dituangkan dalam Perpres, sehingga sulit untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan dengan haluan negara dalam produk hukum yang secara hierarkis lebih rendah. **Kedua**, belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai apabila Presiden, Wakil Presiden, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Keamanan mangkat, berhenti, atau diberhentikan, siapa yang akan menggantikan tugas kepresidenan. **Ketiga**, dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh MK, penafsiran *original intent* tidak dilakukan oleh pembuat UUD 1945 itu sendiri. Selain itu, kewenangan ini berpotensi *abuse of power*, seperti Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang mengecualikan Hakim Konstitusi dari pengawasan KY. **Keempat**, tidak adanya kewajiban untuk menyelenggarakan sidang tahunan MPR dikhawatirkan meniadakan transparansi lembaga-lembaga negara terhadap rakyat sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Presiden SBY yang meniadakan sidang tahunan

MPR selama 10 (sepuluh) tahun. Selain itu, sidang tahunan MPR dilaksanakan bersama dua agenda lain, yakni pidato dalam rangka HUT RI dan pidato penyampaian RAPBN Tahun Anggaran berikutnya. **Kelima**, tidak adanya peninjauan Ketetapan MPR/S menyebabkan stagnannya perkembangan hukum, terutama terhadap Ketetapan MPR/S yang merupakan produk hukum sebelum reformasi.

2. Pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri serta penambahan kewenangan MPR diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan terkait esensi keberadaan MPR sebagai perwakilan rakyat dan penegak demokrasi keterwakilan.

Pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri akan membuka kemungkinan hilangnya limitasi terhadap pengaturan MPR itu sendiri. Alhasil, pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri dapat mengakomodir pengaturan mengenai alat kelengkapan MPR yang diperlukan untuk menunjang tugas dan wewenang MPR.

Kemudian penambahan kewenangan MPR akan menyelesaikan permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya. **Pertama**, kewenangan MPR untuk menyerap aspirasi rakyat dan menuangkannya sebagai haluan pembangunan negara dalam bentuk peraturan MPR untuk menjadi pedoman Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan program-program untuk pembangunan negara, dan agar setiap peraturan perundang-undangan dapat berjalan selaras dalam satu arah sesuai dengan peraturan MPR yang akan diletakkan di atas undang-undang secara hierarkis. Haluan pembangunan ini bernama Haluan Pembangunan Nasional Berencana (HPNB) yang akan dituangkan ke dalam peraturan MPR. **Kedua**, perlu adanya tambahan pengaturan bahwa apabila Presiden, Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keamanan mangkat, berhenti, atau diberhentikan, tugas kepresidenan akan dilakukan oleh pimpinan MPR mengingat pihak yang terdekat dengan kondisi politis masyarakat adalah tidak lain dari perwakilan rakyat itu sendiri. Sehingga diharapkan hal ini dapat mencegah kekosongan pelaksanaan tugas kepresidenan. **Ketiga**, dibutuhkan penambahan kewenangan penafsiran konstitusional oleh MPR dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 untuk menunjukkan *original intent* dari pasal-pasal dari konstitusi yang menjadi batu uji. Penafsiran konstitusional ini bersifat tidak mengikat. Namun, apabila berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, MA, MK, dan/atau KY, maka penafsiran konstitusional oleh MPR bersifat mengikat dan wajib untuk menjadi bagian dari penalaran MK dalam memutus perkara tersebut, agar tidak terjadi *abuse of power* melalui penafsiran seorang diri oleh MK, seperti halnya Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang mengeluarkan

Hakim Konstitusi dari pengawasan KY. Penafsiran konstitusional oleh MPR akan dilakukan oleh salah satu alat kelengkapan MPR, yakni Lembaga Pengkajian, yang terdiri dari anggota yang pernah terlibat dalam pembuatan UUD NRI 1945. **Keempat**, perlu adanya penyelenggaraan sidang tahunan MPR secara rutin setiap tahunnya. Hal ini dimaksudkan agar setiap lembaga negara dibebani kewajiban untuk melaporkan kinerjanya dalam satu tahun terakhir. Selain itu, diperlukan mekanisme evaluasi dalam sidang tahunan MPR. Maka dari itu, salah satu alat kelengkapan MPR, yakni Badan Pekerja, berkewajiban untuk mengumpulkan bahan-bahan sebelum sidang tahunan MPR. Bahan-bahan yang dimaksud merupakan evaluasi terhadap kinerja MPR, termasuk pula aspirasi masyarakat terhadap kinerja lembaga-lembaga negara lainnya seperti Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan KY, untuk dikumpulkan dan disampaikan dalam sidang tahunan MPR. Kemudian dalam sidang tahunan MPR dimasukkan pula pidato HUT RI dan pidato penyampaian RAPBN Tahun Anggaran berikutnya agar efisiensi biaya. **Kelima**, diperlukan penegasan terhadap kewenangan MPR untuk dapat meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S untuk memurnikan materi muatan Ketetapan MPR/S. Sepanjang sejarah, Ketetapan MPR/S menuai kebingungan sebab dapat bersifat mengatur (*regeling*), seperti Garis Besar Haluan Negara dan dapat pula bersifat ketetapan (*beschikking*), seperti pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, peninjauan kembali secara rutin diperlukan untuk meninjau produk Ketetapan MPR/S mana yang masih sesuai dan dapat berlaku, serta produk Ketetapan MPR/S mana yang sudah harus dicabut.

3. **Landasan filosofis** dari perubahan UUD NRI 1945 dan pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri adalah perlu adanya penyesuaian dengan nilai-nilai falsafah Pancasila dan tujuan negara yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat yaitu, melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. **Landasan sosiologis** dari perubahan UUD NRI 1945 dan pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri adalah setelah adanya amandemen UUD NRI 1945 dalam agenda reformasi seolah-olah adanya paranoia sehingga kewenangan MPR terkebiri, dan MPR lambat laun menjadi mandul. Padahal seharusnya lembaga sebesar MPR memang selayaknya memiliki fungsi nyata di masyarakat, agar dapat menjalankan fungsinya secara lebih maksimal. **Landasan yuridis** dari adanya perubahan UUD NRI 1945 dan pengaturan MPR dalam undang-undang tersendiri adalah dikarenakan tidak memadainya pengaturan mengenai MPR baik dari segi kelembagaan maupun kewenangan yang dimiliki oleh MPR.

4. **Sasaran** yang ingin dicapai dari pembentukan Undang-Undang MPR ini adalah: (i) terwujudnya pengakuan terhadap eksistensi MPR selaku salah satu lembaga tinggi dalam sistem ketatanegaraan negara; (ii) terakomodirnya pengaturan-pengaturan spesifik mengenai tugas, hak dan kewajiban MPR demi menghindari penyelewengan hak-hak dan kewajiban; (iii) mendorong timbulnya kesadaran nasional akan tugas-tugas serta hak dan kewajiban MPR dalam sistem ketatanegaraan negara; (iv) terciptanya kepastian hukum bagi MPR serta masyarakat nasional untuk menjamin jalannya roda pemerintahan; (v) terwujudnya pengaturan yang rinci mengenai tugas dan kewajiban alat-alat kelengkapan serta sistem pendukung MPR untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang MPR; (vi) terciptanya progresivitas hukum agar Undang-Undang MPR dapat diimplementasikan dalam waktu jangka panjang.
- Jangkauan dan arahan pengaturan** dari UU MPR adalah sebagai berikut: (i) mengatur susunan dan kedudukan MPR serta tugas, hak dan kewajiban MPR; (ii) mengatur mengenai MPR dan penambahan kewenangan untuk MPR demi optimalisasi pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang utuh; (iii) mengatur tugas dan wewenang untuk MPR untuk mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai oleh MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, yakni mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, menetapkan haluan negara, melantik calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih serta mewujudkan legitimasi keberlanjutan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, memberikan penafsiran terhadap UUD NRI 1945, melaksanakan sidang tahunan demi pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara terhadap masyarakat, serta melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S; (iv) mengatur alat kelengkapan MPR yakni pimpinan MPR, panitia *ad hoc*, badan dan lembaga yang melengkap pada tubuh MPR serta Mahkamah Kehormatan Majelis, untuk mewujudkan terealisasinya pelaksanaan tugas MPR yaitu memasyarakatkan nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya empat pilar, yakni Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika secara lebih maksimal; dan (v) menjaga integritas dan martabat setiap anggota MPR dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajiban MPR serta pengakuan MPR dalam sistem ketatanegaraan negara melalui dimuatnya pengaturan mengenai kewajiban anggota MPR untuk menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR.
- Lingkup materi** perubahan UUD NRI 1945 mencakup: (i) penambahan kewenangan membuat haluan pembangunan; (ii) kewenangan MPR untuk menafsirkan konstitusi atas permintaan MK dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; dan (iii) penyelenggaraan sidang tahunan oleh MPR untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga-lembaga

negara serta masukan dari rakyat yang dihimpun oleh MPR. Sementara itu, **lingkup materi RUU MPR** mencakup: (i) susunan dan kedudukan MPR; (ii) wewenang dan tugas MPR; (iii) keanggotaan MPR, yang didalamnya mengatur mengenai hak dan kewajiban anggota MPR, fraksi, dan kelompok anggota, serta mengenai persidangan, rapat, dan pengambilan keputusan; (iv) alat kelengkapan, yang terdiri dari pimpinan MPR, panitia *ad hoc*, badan, lembaga, dan Mahkamah Kehormatan Majelis; dan (v) sistem pendukung, yang mengatur mengenai Sekretariat Jenderal MPR.

6.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

1. Terdapat substansi yang perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.
2. Mengingat kebutuhan yang mendesak terhadap pengaturan kelembagaan MPR, maka pembahasan mengenai RUU MPR diusulkan untuk dilakukan dalam masa sidang DPR tahun 2019.
3. Untuk mendukung keberhasilan penyusunan Naskah Akademik dan RUU MPR, perlu dilakukan komunikasi, forum diskusi, dan jaring pendapat dengan para ahli dan pakar di masing-masing bidang keahliannya, tokoh masyarakat, akademisi, tokoh pengajar, serta mahasiswa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad, Abdilla Fauzi. *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*. Jakarta : Golden Terayon Press, 2012.
- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Akzin, Benyamin. *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*. Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Apeldoorn, L.J. van. *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Rechts*. Zwolle : W.E.J. TjeenkWillink, 1966.
- Asshidiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2011.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2016.

- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press, 2012.
- Badan Pengkajian MPR RI. *Pokok-Pokok Kajian Badan Pengkajian MPR RI tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Pedoman Haluan Pembangunan*. Jakarta : MPR RI, 2017.
- Bahar, Saafroedin. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Disunting oleh Nannie Hudawati. Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.
- Ball, Alan R. dan B. Guy Peters. *Modern Politics and Government*. Edisi ke-4. London : Macmillan Press Ltd., 2000.
- Bernstorff, Jochen von. *The Public International Law Theory of Hans Kelsen: Believing in Universal Law*. Diterjemahkan oleh Thomas Dunlap. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Busroh, Abu Daud dan Abu Bakar Busroh. *Azas-Azas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- Cahyono, Ma'ruf, ed. *Reformulasi GBHN dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Pusat Pengkajian MPR RI, 2014.
- Chen, Albert H. Y. *The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives*. Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000.
- Dallek, Robert. *An Unfinished Life: John F. Kennedy, 1917-1963*. Boston: Little, Brown, and Co, 2003.
- Donardono, Donny, ed. *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*. Jakarta: HuMa, 2007.
- Dworkin. *Law's Empire*. London: Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- Fabre, Cécile. *Social Rights Under the Constitution : Government and the Decent Life*. Oxford : Clarendon Press, 2004.
- Benjamin Franks, Nathan Jun, and Leonard Williams (ed.), *Anarchism : A Conceptual Approach*, (New York : Routledge, 2018
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009.

- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Hamzah, Teuku Amir, dkk. (eds.). *Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.* Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996.
- Hartono, Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Hoft, Ph. Visser't. *Penemuan Hukum*. Diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta. Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2001.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : UII Pres, 2003.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016.
- Huda, Ni'matul, ed. *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*. Yogyakarta : FH UII Press, 2015.
- Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta : Kompas, 2008.
- Indroharto. *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pustaka Harapan, 1993.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Isra, Saldi, dkk. *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tektual ke Hukum Progresif)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Jefferson, Thomas. *Notes on the State of Virginia*. Virginia: Penguin, 1999.
- Jennings, George Henry. *An Anecdotal History of the British Parliament: From the Earliest Periods to the Present Time with Notices of Eminent Parliamentary Men, and Examples of Their Oratory*. Harvard: D. Appleton, 1881.
- Kansil, C.S.T. *Inti Pengetahuan Repelita*. Cetakan ke-II. Jakarta : Erlangga, 1970.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. *Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Kasmawati, Andi. "Politik Hukum, Aspek, dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-

- undangan Pemerintahan Daerah". *Humanis* XII, No. 1, (Januari 2011) : 6-17.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, trans. Bandung : Nusamedia, 2006.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Cetakan ke-1. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Lintott, Andrew. *Violence in Republican Rome*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Yayasan TIFA, 2004.
- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind.Hill.Co, 1992.
- _____. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- _____. *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif: Refleksi Kinerja 2009 dan Proyeksi 2010*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.
- Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Mas'oeed, Mochtar. *Stabilisasi dan Pembangunan Ekonomi yang Berorientasi Keluar dalam Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta : LP3ES, 1989.
- McIlwain, Charles Howard. *Constitutionalism, Ancient and Modern, United States of America*. Ithaca: Cornell University Press, 1947.
- MD, Moh. Mahfud. *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: FH UGM Press, 1993.
- _____. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Dienika Cipta, 2000.
- _____. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- _____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.

- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta, Rajawali Pers, 2009.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1995.
- _____. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Bandung: PT. Aditya Bakti, 2001.
- Nasroen, M. *Asal Mula Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Permana, Tri Cahya Indra. *Eksistensi dan Peran Komisi Yudisial: Pengkajian Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Hukum dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2014.
- Pide, Andi Musari. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Universitas Esakti Press, 2008.
- Pompe, Sebastiaan. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Cetakan ke-1. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1983.
- Rahardjo, Satjipto. *Mendudukan Undang-Undang Dasar (Suatu Pembahasan dari Optik Hukum Umum)*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007.
- _____. *Ilmu Hukum*. Cetakan ke-VII. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2012.
- Rakove, Jack N. *Interpreting the Constitution the Debate over Original Intent*. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*. Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991.
- _____. *Wewenang Menafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*. Bandung: PT. Citra Bakti Akademika, 1996.

- _____. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- S., Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Saebani, Beni Ahmad dan Javid Zia Rahman Haqiq. *Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2016.
- Sahay, Sundeep dan Daniel Robey, *Organizational Context, Social Interpretation, and the Implementation and Consequences of Geographic Information Systems*. Great Britain: Elsevier Science Ltd, 1996.
- Salam, Alfitra, ed. *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*. Jakarta : Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007.
- See, Henri. *Economic and Social Conditions in France During the Eighteenth Century*. Rennes: Batoche Books, 2004.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015.
- Sidharta, B. Arief, trans. *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: P.T. Refika Aditama, 2008.
- Simangunsong, Nurainun. *Judicial Review di Indonesia: Teori, Perbandingan dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan ke-1. Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Soemantri, Sri. *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung : Remadja Karya, 1985.
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1986.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit UI Press, 2005.
- Sulastomo. *Transisi Orde Lama ke Orde Baru : Sebuah Memoar*. Jakarta : Kompas, 2008.
- Susanti, dkk. *Indikator-Indikator Makroekonomi*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas

- Indonesia, 2007.
- Sweet, Alec Stone. *Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe*. New York : Oxford University Press, 2000.
- Syafie, Inu Kencana. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2013.
- Tambunan, A. S. S. *MPR: Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi* (cetakan ke-15). Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Kencana, 2010.
- Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1959.
- Verney, Douglas V. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Disunting oleh Arend Lijphart. Oxford : Oxford University Press, 1992.
- Wahjono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, 1975.
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden*. Jakarta : Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Mengawal Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2016.

Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum Internasional

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera

Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 tentang Pembubaran Partai Komunis

Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN

Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur

Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemanjapan Persatuan dan Kesatuan Nasional

Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan

Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1966 sampai dengan Tahun 2002

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

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

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional

Jurnal Ilmiah

Afrida, Rida. "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat". *Jurnal Cita Hukum* I, No. 2 (Oktober 2013) : 198.

Agustine, Oly Viana. "Konstitusi Ekonomi Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) Tahun 2015". *Konstitusi* 11, No. 4 (Desember 2014) : 768.

Anggraini, Yessi, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridlwan. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Fiat Justisia* 9, No. 1 (Januari-Maret 2015) : 77.

Arbi, M. Hasbi. "UUD 1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis dan Politis dalam Pembangunan Nasional". *Jurnal Hukum* 4, No.12 (Juni 2013).

Arsa, Ria Casmi. "Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012". *Konstitusi* 12, No. 4 (Desember, 2015) : 756.

Budiyono, Tri. "Memanusiakan Manusia (Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara)". *Jurnal Majelis* 1 (2016) : 171.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan *Check and Balances* ke dalam Konstitusi". *Konstitusi* 13, No. 3 (September, 2016): 557.

Craig, Paul. "Constitutions, Constitutionalism, and the European Union". *European Law Journal* 7, No. 2 (June, 2001) : 126-127.

Darmadi, Nanang Sri. "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Hukum* XXVI, No. 2 (Agustus, 2011): 667-690.

Dewa, Muh. Jufri. "Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional". *Jurnal Majelis* 2 (Maret 2014) : 29-38.

- Effendi, Winda Roselina. "Konsep *Welfare State* di Indonesia". *Trias Politika* 1, No. 1 (April 2017) : 171-183.
- Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi* 7, No. 3 (Juni, 2010) : 119-160.
- Firdaus. "Membangun Hukum Indonesia yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila". *Jurnal Konstitusi IV*, No. 1 (Juni 2011) : 99-118.
- Freckelton, Alan. "The Concept of 'Deference' in Judicial Review of Administrative Decisions in Australia Part 1", *AIAL Forum* 73 (2013) : 52.
- Gunawan, Winarno Adi. "Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara". *Hukum dan Pembangunan* 3 (Juli-September 2008) : 416-438.
- Hadjon, Phillipus M. "Tentang Wewenang". *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII (Sep-Des 1997) : 1.
- Haerani. "Kebijakan Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tersendiri". *Jurnal Konstitusi* 7, No. 3 (Juni, 2010) : 119-160.
- Hidayat, Arif. "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan". *Pandecta* 8, No. 2 (Juli, 2013): 158-159.
- Huda, Ni'Matul. "Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)". *Jurnal Hukum* 8, No. 16 (Maret, 2001) : 92-108.
- Isra, Saldi. "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi* 1 No. 1 (Juli 2004):116.
- Isra, Saldi dan Feri Amsari. "Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir Hakim". *Konstitusi (Jurnal Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas)* 1, No. 1 (November, 2008).
- Kaelan. "Reformulasi Model GBHN Suatu Tinjauan Filosofis". *Jurnal Majelis*, Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI (Maret 2014) : 86.
- Kahn, Alfred J. "Explaining the Welfare State". *Social Service Review* 76, No. 1 (Maret 2002) : 189-195.
- Khalid, Afif. "Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia". *Al' Adl VI*, No. 11 (Januari-Juni, 2014): 18.

- Kurniawan, Alek Karci. "*Judicial Preview* sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 11, No. 4 (Desember 2014) : 635.
- Kusuma, M. Ananda B. "Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita". *Jurnal Konstitusi* 1, No. 3 (2005): 157.
- _____. "Tentang Recall". *Jurnal Konstitusi* 3, No. 4 (Desember 2006) : 156-162.
- Latipulhayat, Atip. "Hans Kelsen". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, No. 1 (2014): 198.
- Leiboff, Marett dan Mark Thomas. *Legal Theories in Principle*. New South Wales: Thomson Lawbook Co., 2009.
- Lindbeck, Assar. "Consequences of the Advanced Welfare State". *The World Economy* 11, No. 1 (1998) : 19-38.
- Ma, Herbert H.P. "Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State". *Washington University Law Review* 4 (1963) : 405.
- Maladi, Yanis. "Benturan Asas Nemo Judex Idoneus In Propria Causa dan Asas Ius Curia Novit". *Jurnal Konstitusi* 7 No. 2, (April, 2010): 1-17.
- Marzuki, M. Laica. "Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945". *Konstitusi* 7, No. 1 (Februari 2010) : 14-28.
- Muin, Fatkhul. "Pokok Pikiran GBHN dalam Pembangunan Politik Hukum di Indonesia". *Supremasi Hukum* 11, No. 1 (Januari 2015): 60.
- Nain, Ahmad Sukri Mohd. dan Rosman Md. Yussof. *Konsep, Teori, Dimensi, dan Isu Pembangunan, Johor Darul Ta'zim*. Malaysia : Universiti Teknologi Malaysia Press, (2003
- Nazriyah, R. "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, No. 1 (Januari-Maret, 2017): 39-60.
- Nurhayati. "Studi Perbandingan Metode Sampling antara *Simple Random* dengan *Stratified Random*". *Jurnal Basis Data* 3, No. 1 (Mei, 2008): 18-32.
- Prasetyo, Teguh. "*Rule of Law* Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia". *Refleksi Hukum* (Oktober 2010) : hlm. 133.

- Prayudi. "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknnya". *Politica* 3, No. 1 (Mei 2012): 20.
- Preuss, Ulrich K. "The Implications of "Eternity Clauses": The German Experience". *Israel Law Review* 44 (2011) : 429;445.
- Putra, Pamungkas Satya. "Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945". *ADIL: Jurnal Hukum* 7 No. 1 (Juli 2016): 76-89.
- Raba, Manggaukang. "Reformulasi Model GBHN Dalam Negara Tanpa GBHN (Perspektif Kebijakan Publik)". *Jurnal Majelis* (Maret 2014) : 2.
- Rakove, Jack N. *Interpreting the Constitution the Debate over Original Intent*. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- Rusnan. "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia". *Jurnal Konstitusi* 7, No. 3 (Juni, 2010) : 119-160.
- Safaat, Muchamad Ali, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013". *Jurnal Konstitusi* 14, No. 2 (Juni, 2014): 234-261.
- Sair, Abdus. "Sinkronisasi TAP MPR, UU No. 12 Tahun 2011, Serta Fungsi dan Kedudukan MPR Pasca Perubahan UUD 1945". *Jurnal Majelis: TAP MPR dalam Dinamika Ketatanegaraan*, (September, 2014): 1-100.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry to Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1997.
- Siagian, Sondang. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Siahaan, Maruarar. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi". *Hukum*, Vol. 16, No. 3 (Juli 2009): 358.
- Sjaifudian, Hetifah. "Amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai Landasan Menggagas Kembali Konsep GBHN dalam Menentukan Arah Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Majelis* 2 (Maret 2014) : 17-28.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya". *Projustitia* V, No. 2 (Mei, 1987): 31.

- Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. London : Sidgwick & Jackson Limited, 1952.
- Subandi. *Ekonomi Pembangunan*. Bandung: Alfabeta, 2016.
- Ulum, Muhammad Bahrul. "Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi)". *Konstitusi* 7, No. 4 (Agustus 2010) : 131-158.
- Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia". *Konstitusi* 10, No. 1 (Maret 2013) : 150.
- Windrawan, Pugub. "Gagasan *Judicial Review* dan Terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia". *Supremasi Hukum* 2, No. 1, (Juni, 2013): 4.
- Zunnuraeni. "Seberapa Urgenkah Pembentukan UU MPR Tersendiri? Suatu Tinjauan Yuridis". *Jurnal Majelis*, Edisi 8 (2017): 56-65.
- "Defending the Welfare State". *The American Political Science Review* 80, No. 3 (September 1986) : 949-954.

Karya Tulis

- Andersen, Jorgen Goul. "Welfare State and Welfare State Theory". Working Paper Centre for Comparative Welfare Studies, Department of Political Science, Aalborg University. Diakses 21 Mei 2018. http://www.dps.aau.dk/digitalAssets/205/205089_80-2012-joergen--goul-andersen.pdf.
- Arizona, Yance. "Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Skripsi, Universitas Andalas, 2007.
- Attamimi, A. Hamid S. "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 Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Freckelton, Alan. "The Concept of Deference in Substantive Review of Administrative Decisions in Four Common Law Countries". Thesis The University of British Columbia, 2013.
- Laksani, Chichi Shintia. "Analisis *Pro-Poor Growth* di Indonesia Melalui Identifikasi Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Ketimpangan Pendapatan dan Kemiskinan". Thesis Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, 2010.

- Martinez, Rafael Mart'nez. "Semi-Presidentialism: A Comparative Study". *ECPR Joint Sessions*. Mannheim, 1999.
- Roznai, Yaniv. "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers". PhD Thesis, The London School of Economics and Political Science, 2014.
- Soemantri, Sri. "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi". Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1978.
- Sugiyono, A. "Perhitungan Cepat (*Quick Count*) dengan Metode *Multistage Random Sampling* (Studi Kasus Pilkada Nanggroe Aceh Darussalam 2006)". Skripsi Fakultas Sains dan Matematika Universitas Diponegoro, 2010.

Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. "Kemungkinan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 (Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 usulan DPD-RI)". Disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011.
- _____. "Undang-Undang Dasar 1945 : Konstitusi Kemajemukan Berbangsa dan Bernegara". Disampaikan dalam rangka Gus Dur *Memorial Lecture* yang diselenggarakan oleh Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP), Jakarta, 15 Agustus 2011. Diakses 15 Maret 2017. http://www.jimly.com/makalah/namafile/154/UUD_Pemersatu_Musda_Mulia.pdf.
- Gageler, Stephen. "Deference". Paper presented to the New South Wales Bar Association as the Inaugural Spigelman Public Law Oration, 17 November 2014, Justice of the High Court of Australia, Australia.
- Kartasmita, Ginandjar. "Perencanaan Pembangunan Nasional". Makalah dalam Dokumentasi & Arsip Bappenas. Disampaikan pada Kuliah Umum Civitas Academica Universitas Brawijaya, Malang, 2 Desember 1994.
- Kartasmita, Ginandjar. "Arahan-Arahan Pokok Garis-Garis Besar Haluan Negara tentang Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila". Dokumentasi dan Arsip Perpustakaan Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional). Diakses 15 Maret 2017. http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19547-%5B_Konten_%5D-Konten%20598.pdf.
- Simposium Badan Pengkajian MPR RI, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara", Rabu, 29 November 2017, Gedung Nusantara IV Komplek Gedung MPR, DPR, DPD RI, Jakarta Pusat.

Widodo. "Lembaga Negara Republik Indonesia yang Berwenang Menetapkan "Garis – Garis Besar Haluan Negara". Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau. Disampaikan pada FGD dengan tema "Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945" yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016. Diakses 15 Mei 2018. <http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2016/05/Lembaga-Negara-Republik-Indonesia-yang-Berwenang-Menetapkan-%E2%80%9CGaris-Garis-Besar-Haluan-Negara.pdf>.

Perkara dan Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 129/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007

Risalah Sidang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 24/PUU-XI/2013

Chevron USA Inc & Natural Resources Defense Council Inc 467 US 837 (1984)

Skidmore v Swift & Co 323 US 134 (1944)

City of Arlington v Federal Communications Commission 569 US (2013)

Risalah Sidang

Bahar, Saafroedin dan Nannie Hudawati, eds. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.

Majalah

Budiono, M., Derry Irawan, dan Budi Sucahyo. "Peran dan Profgam MPR RI ke Depan". *Majelis*, Februari 2015. Diakses 27 April 2018. <http://www.mpr.go.id/uploads/magazines/no-2th-ixfebruari-2015.pdf>.

Desiana, Ayu. "Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan yang Bersifat *Ultra Petita* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003". *Majalah Hukum Forum Akademika* 25, Nomor 1 Maret 2014.

"Inilah Hasil Kajian tentang GBHN". *Majalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* 08/TH.X/, Agustus 2016.

Berita/Surat Kabar

Gabrillin, Abba. "Patrialis Akbar Divonis 8 Tahun Penjara". *Kompas*, 4 September 2017. Diakses 8 Mei 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/04/12302181/patrialis-akbar-divonis8-tahun-penjara>.

"Sidang Tahunan Jadi Forum Laporan Kinerja Pemerintah". *Koran Jakarta*, 14 Agustus 2017, Diakses 8 Mei 2018. <http://www.koran-jakarta.com/sidang-tahunan-jadi-forum-laporan-kinerja-pemerintah/>.

Hotman Siregar. "Irman Gusman: Sidang Tahunan Simbol Politik Kebersamaan Lembaga Negara". *Berita Satu*, 5 Agustus 2015. Diakses 8 Mei 2018, <http://www.beritasatu.com/politik/296705-irman-gusman-sidang-tahunan-simbol-politik-kebersamaan-lembaga-negara.html>.

Samuel Oktora. "Pembangunan Nasional Butuh Panduan yang Ideal". *Kompas Online* 9 Maret 2018. Diakses 28 Mei 2018. <https://kompas.id/baca/utama/2018/03/09/pembangunan-nasional-butuh-panduan-yang-ideal/>.

"Sidang Tahunan, Laporan Kinerja Lembaga Negara Sudah Menjadi Konvensi". *Berita MPR RI* 15 Agustus 2017. Diakses 29 Mei 2018. <http://www.mpr.go.id/posts/sidang-tahunan-mpr-laporan-kinerja-lembaga-negara-sudah-menjadi-konvensi>.

"Pro Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi". *Berita Pembangunan Bappenas*, Maret 2016. Diakses 17 Juni 2018. <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/>.

Laporan

Mahkamah Konstitusi dan Konrad Adenauer Stiftung. "Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi". Laporan Penelitian, Jakarta 2005. Diakses 10 Juni 2018. http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/KI_Impeachment.pdf pada tanggal 10 Juni 2018.

Kreiser, Maria. "History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union

Address: Frequently Asked Questions”. Congressional Research Service Report, 2018.

S. Maria Farida Indrati. “Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan”. Laporan Kompendium yang dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2008.

Shogan, Colleen J. “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”. Congressional Research Service Report, 2015

Pidato

I Dewa Gede Atmadja. “Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen”. Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

Internet/Website

“Bahasa Hukum”. Diakses 15 Mei, 2018. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15982/menyimak-perbedaan-kata-dengan-dan-dalam>.

Faiq Hidayat. Diakses 15 Mei 2018. “Survei Poltraking soal Tingkat Kepuasan Publik : KPK 59%, DPR 34%”. <https://news.detik.com/berita/d-3744048/survei-poltracking-soal-tingkat-kepuasan-publik-kpk-59-dpr-34>.

“Poland holds state funeral for President Lech Kaczynski”. Diakses 27 April 2018. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8627857.stm>.

Mula Akmal. “Sidang Tahunan MPR, Tradisi Baru Ketatanegaraan Indonesia”. Mahkamah Konstitusi. Diakses 8 Juli 2015. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11390#.WuMMRVOFPfY>.

Direktorat Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional. “Pendekatan, Jenis, dan Metode Penelitian Pendidikan”.. Diakses 24 April 2018. <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/PENELITIAN%20PENDIDIKAN.pdf>.

Jimly Asshiddiqie. “Gagasan Negara Hukum Indonesia”. Diakses 8 Juni 2018. http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.Pdf.

University of Washington. “Welfare State Theories”. Diakses 21 Mei 2018. <http://rszarf.ips>.

uw.edu.pl/welfare-state/cousins.pdf.

- CA. Rajkumar S. Adukia. "Interpretation of Statutes". Diakses 22 Juni 2018. <http://www.caaa.in/Image/Interpretation%20of%20Statutes.pdf>.
- Arnulf Deppermann. "Conversational Interpretation of Lexical Items and Conversational Contrasting". Diakses 22 Juni 2018. https://ids-pub.bsz-bw.de/files/273/Deppermann_Conversational+Interpretations-2005.pdf.
- Jon Ronald. "Principles of Constitutional Interpretation". The Constitution Society. Diakses 21 Juni 2018. http://www.constitution.org/cons/prin_cons.htm.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Departemen Keuangan. "Organ Negara". Diakses 8 Mei 2018. http://www.bppk.depkeu.go.id/images/file/magelang/pengumuman/organ_negara.pdf.
- "Haluan". Kamus Besar Bahasa Indonesia Online. Diakses 15 Maret 2018, <http://kbbi.web.id/haluan>.
- Budimanta, Arif. "Pembangunan Semesta Berencana", Koran Sindo. Diakses 16 Juli 2018. <https://nasional.sindonews.com/read/916967/18/pembangunan-semesta-berencana-1414573120>.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. "Membumikan Kembali "Pembangunan Nasional Semesta Berencana". Diakses 19 Juni 2018. <http://empatpilarmpr.com/membumikan-kembali-pembangunan-nasional-semesta-berencana/>.
- Berita Pembangunan Bappenas Maret 2016. "Pro Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi". Diakses 16 Juni 2018. <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-per/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/>.
- Bivitri Susanti. "MPR dan Ketatanegaraan". *Blog Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK)*. Diakses 30 Juni 2018. <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/mpr-dan-ketatanegaraan/>.
- Kompas. "Ada Tiga Jenis Amar Putusan MK Terkait Pemakzulan Presiden-Wapres". Diakses 9 Mei 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2010/01/05/22383054/ada.tiga.jenis.amar.putusan.mk.terkait.pemakzulan.president-wapres>.
- Jimly Asshidiqie. "Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat". Diakses 19 Mei 2018. www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc, pada 19 Mei 2018.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. "Ketua DPR RI Jelaskan latar belakang lahirnya Undang-Undang MD3". Diakses 21 Mei 2018. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/19828/t/Ketua+DPR+RI+Jelaskan+Latar+belakang+Lahirnya+Unda>

ng-Undang+MD3.

“The Tricameral Parliament”. SA History. <https://www.sahistory.org.za/article/tricameral-parliament>. Diakses pada 16 Mei 2018

Gerh Behrens. “The Other Two Houses”. Diakses 15 Mei 2018. https://open.uct.ac.za/bitstream/handle/11427/15830/thesis_hum_1989_behrens_gerd.pdf?sequence=1.

African People’s Democratic Union of Southern Africa. “Tricameral Parliament”. Diakses 15 Mei 2018. <http://www.sahistory.org.za/sites/default/files/DC/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5.pdf>.

The Control Yuan Republic of China. “Historical Background”. Diakses 16 Mei 2018. <https://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=6036&CtNode=989&mp=21>.

Examination Yuan of ROC. “Organizations and Functions”. Diakses 17 Mei 2018. <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=26373&ctNode=603&mp=5>.

The Control Yuan Republic of China. “Functions and Powers”. Diakses 17 Mei 2018. <https://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3162&CtNode=1755&mp=21>.

Examination Yuan of ROC “Brief History”, <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=1728&ctNode=606&mp=5>, Diakses pada 21 Mei 2018.

“French History” and “Estates-General”. Diakses 28 Mei 2018. <https://www.britannica.com/topic/Estates-General> Diakses pada 28 Mei 2018.

“Tricameralism, Kingdom of France”. Diakses 29 Mei 2018. <https://www.revolvy.com/main/index.php?s=Tricameralism>.

Biblioteca Virtual De Simon Bolivar. “The Bolivarian Republic”. Diakses 29 Mei 2018. <https://www.webcitation.org/query?url=http://www.geocities.com/Athens/Acropolis/7609/repbol.html>.

Embavenez. “Simon Bolivar”. Diakses 16 Mei 2018. <http://www.embavenez-us.org/kids.venezuela/simon.bolivar.htm>.

Mises Institute. “Simon Bolivar, Liberator or Tyrannical Demagogue?”. Diakses 16 Mei 2018. <https://mises.org/wire/sim%C3%B3n-bol%C3%ADvar-liberator-or-tyrannical-demagogue>.

Casebriefs LLC. “Chevron USA v Natural Resources Defense Council”. Diakses 21 Juni 2018. <http://www.casebriefs.com/blog/law/administrative-law/administrative-law-keyed-to-lawson/scope-of-review-of-agency-action/chevron-usa-v-natural-resources-defense-council-inc/>.

Judgments of the Supreme Court of Canada. “Metropolitan Life Insurance Co v International Union of Operating Engineers”. Diakses 19 Juni 2018. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/4108/index.do>.

Constitutional Council of Cambodia. “What is the Constitutional Council”. Diakses 30 Mei 2018. http://www.ccc.gov.kh/whatisccc_en.php.

Council Constitutional. “General Presentation”. Diakses 30 Mei 2018. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html>.

Council Constitutional. “Legal Effects of Decisions”. Diakses 30 Mei 2018. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html>.

Judicial Yuan. “The Operation of the Judicial Power”. Diakses 30 Mei 2018. <https://www.judicial.gov.tw/en/english/aboutus/aboutus04/aboutus04-02.asp>.

Judicial Yuan. “Structure and Functions of the Judicial Yuan”. Diakses 30 Mei 2018. <https://www.judicial.gov.tw/en/english/aboutus/aboutus04/aboutus04-03.asp>.

“Ethologue Languages of the World”. Diakses 29 Mei 2018. <https://www.ethnologue.com/country/NP>, Diakses pada 29 Mei 2018.

“The Constitution of Nepal Preamble”. Diakses 29 Mei 2018. <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/np/np029en.pdf>.

“Introduction & History of National Planning Commission Nepal”. Diakses 29 Mei 2018. https://www.npc.gov.np/en/#introduction_history%20 pada 29 Mei 2018.

“The Approach Paper to The Thirteenth Plan”. Diakses 28 Mei 2018. https://www.npc.gov.np/images/category/13_plan_approach_paper_english.pdf.

“Government of Nepal 1 st Five Year Plan”. Diakses 29 Mei 2018. https://www.npc.gov.np/images/category/FirrstPlan_Eng.pdf.

“Draft Country Review Paper”. Diakses 29 Mei 2018. <http://www.un.org/en/conf/ldc/pdf/nepal.pdf>.

“Poorest Countries by GDP”. Diakses 30 Mei 2018. <http://statisticstimes.com/economy/poorest-countries-by-gdp-capita.php>.

“The World Factbook: India”. Diakses 30 Mei 2018. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>.

“The Constitution of India”. Diakses 31 Mei 2018. https://www.india.gov.in/sites/upload_files/mpi/files/coi_part_full.pdf.

- “Five Year Plan”. Diakses 30 Mei 2018. http://mospi.nic.in/sites/default/files/Statistical_year_book_india_chapters/Five%20Year%20Plan%20writeup_0.pdf.
- Nabilla Tashandra. “Sidang Tahunan MPR Digelar, Presiden Joko Widodo Sampaikan Pidato Tiga Kali”. Diakses 28 April 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/16/06180031/sidang-tahunan-mpr-digelar-presiden-jokowi-sampaikan-pidato-tiga-kali>.
- “Poland holds state funeral for President Lech Kaczynski”. Diakses 27 April 2018. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8627857.stm>.
- BBC Indonesia. “Akil Mochtar Divonis Hukuman Seumur Hidup”. Diakses 11 Juni 2018. http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/06/140630_vonis_akil_muchtar.
- Abba Gabrillin. “Patrialis Akbar Divonis 8 Tahun Penjara”. Diakses 11 Juni 2018. <http://nasional.kompas.com/read/2017/09/04/12302181/patrialis-akbar-divonis8-tahun-penjara>.
- Fabian Januarius Kuwado. “Terlibat Kasus-Kasus Etik, Arief Hidayat Diminta Mundur dari Ketua MK”. Diakses 11 Juni 2018. <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/25/20110941/terlibat-kasus-kasus-etik-arief-hidayat-diminta-mundur-dari-ketua-mk>.
- Arif Christiono Soebroto. “Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas”. Diakses 11 Juni 2018. http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf.
- Warta Jurnalis. “Memasyarakatkan Empat Pilar Kebangsaan”. Diakses 12 Juni 2018. <http://www.wartajurnalis.com/memasyarakatkan-empat-pilar-kebangsaan/>.
- House of Commons Canada, Compendium of Precedure. Speech from the Throne. Diakses 28 Juni 2018. https://www.ourcommons.ca/About/Compendium/ParliamentaryCycle/c_d_speechthrone-e.htm.
- House of Commons Canada. Special Debates. Diakses 28 Juni 2018. <http://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Language=E&Sec=Ch15&Seq=2>
Diakses pada 28 Juni 2018
- UK Parliament. State Opening of Parliament. Diakses 28 Juni 2018. <https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-stateopening/>.

Kamus

Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.

Lain-Lain

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009-2014

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. "Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang". Jakarta, Maret 2017.

LAMPIRAN I

**RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
<p>UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN</p> <p>(Preamble)</p> <p>Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.</p>	<p>UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN</p> <p>(Preamble)</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN</p> <p>Pasal 1 Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*** Negara Indonesia adalah negara hukum.***</p>	<p>BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN</p> <p>Pasal 1 (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>
<p>BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT</p> <p>Pasal 2 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.**** Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>	<p>BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT</p> <p>Pasal 2 (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>

<p>Pasal 3</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***)</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****)</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)</p>	<p>Pasal 3</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***)</p> <p>(1a) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan haluan pembangunan nasional berencana.*****)</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****)</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)</p> <p>(3a) Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar atas permintaan Mahkamah Konstitusi.*****)</p> <p>(3b) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja serta evaluasi kinerja lembaga-lembaga negara, yang meliputi Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, mendengarkan pidato Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia, dan mendengarkan pidato Presiden dan/atau Wakil Presiden mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran berikutnya.*****)</p>
<p>BAB III</p> <p>KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA</p> <p>Pasal 4</p> <p>Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.</p> <p>Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.</p>	<p>BAB III</p> <p>KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA</p> <p>Pasal 4</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

-	<p>Pasal 4A Presiden berhak mengajukan veto terhadap rancangan awal haluan pembangunan nasional berencana kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)</p>
<p>Pasal 5 Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.</p>	<p>Pasal 5 (Tetap). (Tetap).</p>
<p>Pasal 6 Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 6 (Tetap). (Tetap).</p>

<p>Pasal 6A</p> <p>Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.***)</p> <p>Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)</p> <p>Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)</p> <p>Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)</p> <p>Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 6A</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 7</p> <p>Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)</p>	<p>Pasal 7</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 7A</p> <p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)</p>	<p>Pasal 7A</p> <p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, atau terbukti tidak melaksanakan haluan pembangunan nasional berencana.*****)</p>

<p>Pasal 7B</p> <p>Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)</p> <p>Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)</p> <p>Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi any dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)</p> <p>Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)</p> <p>Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.***)</p> <p>Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)</p>	<p>Pasal 7B</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
--	---

<p>Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan yang terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.</p>	<p>Pasal 10 (Tetap).</p>
<p>Pasal 11 Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 11 (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>
<p>Pasal 12 Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Pasal 12 (Tetap).</p>
<p>Pasal 13 Presiden mengangkat duta dan konsul. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)</p>	<p>Pasal 13 (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>
<p>Pasal 14 Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)</p>	<p>Pasal 14 (Tetap). (Tetap).</p>
<p>Pasal 15 Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)</p>	<p>Pasal 15 (Tetap).</p>
<p>Pasal 16 Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)</p>	<p>Pasal 16 (Tetap).</p>

<p>BAB V KEMENTERIAN NEGARA</p> <p>Pasal 17 Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)</p>	<p>BAB V KEMENTERIAN NEGARA</p> <p>Pasal 17 (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>
<p>BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH</p> <p>Pasal 18 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan**) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.**) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)</p>	<p>BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH</p> <p>Pasal 18 (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>

<p>Pasal 20A</p> <p>Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)</p> <p>Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)</p> <p>Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)</p>	<p>Pasal 20A</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 21</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)</p>	<p>Pasal 21</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 22</p> <p>Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p> <p>Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)</p>	<p>Pasal 22</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 22A</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)</p>	<p>Pasal 22A</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 22B</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)</p>	<p>Pasal 22B</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB VIIA***) DEWAN PERWAKILAN DAERAH</p> <p>Pasal 22C Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>BAB VIIA***) DEWAN PERWAKILAN DAERAH</p> <p>Pasal 22C (Tetap). (Tetap). (Tetap). (Tetap).</p>
---	---

<p>Pasal 22D</p> <p>Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)</p> <p>Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***)</p> <p>Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 22D (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>BAB VIIB***) PEMILIHAN UMUM</p> <p>Pasal 22E</p> <p>Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)</p> <p>Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)</p> <p>Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)</p> <p>Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)</p> <p>Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>BAB VIIB***) PEMILIHAN UMUM</p> <p>Pasal 22E (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB VIII HAL KEUANGAN</p> <p>Pasal 23 Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)</p> <p>Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.***)</p> <p>Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)</p>	<p>BAB VIII HAL KEUANGAN</p> <p>Pasal 23 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 23A Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 23A (Tetap).</p>
<p>Pasal 23B Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 23B (Tetap).</p>
<p>Pasal 23C Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 23C (Tetap).</p>
<p>Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 23D (Tetap).</p>

<p>BAB VIII A***) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN</p> <p>Pasal 23E Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)</p> <p>Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)</p> <p>Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)</p>	<p>BAB VIII A***) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN</p> <p>Pasal 23E (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 22F Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)</p> <p>Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)</p>	<p>Pasal 22F (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 23G Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)</p>	<p>Pasal 23G (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN</p> <p>Pasal 24</p> <p>Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)</p> <p>Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)</p> <p>Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****)</p>	<p>BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN</p> <p>Pasal 24 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 24A</p> <p>Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)</p> <p>Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)</p> <p>Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)</p> <p>Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)</p> <p>Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 24A (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>Pasal 24B</p> <p>Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)</p> <p>Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)</p> <p>Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)</p> <p>Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 24B</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
--	--

<p>Pasal 24C</p> <p>Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)</p> <p>Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)</p> <p>Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)</p> <p>Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)</p> <p>Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)</p> <p>Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)</p>	<p>Pasal 24C</p> <p>Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)</p> <p>(1a) Dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi meminta penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)</p> <p>(1b) Mahkamah Konstitusi wajib melakukan pra-peninjauan terhadap rancangan akhir Haluan Pembangunan Nasional Berencana.*****)</p> <p>Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)</p> <p>Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)</p> <p>Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)</p> <p>Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)</p> <p>Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)</p>
---	--

<p>Pasal 25 Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Pasal 25 (Tetap).</p>
<p>BAB IXA**) WILAYAH NEGARA</p> <p>Pasal 25A****) Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)</p>	<p>BAB IXA**) WILAYAH NEGARA</p> <p>Pasal 25A****) (Tetap).</p>
<p>BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)</p> <p>Pasal 26 Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)</p>	<p>BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)</p> <p>Pasal 26 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 27 Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.**)</p>	<p>Pasal 27 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>Pasal 28 Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Pasal 28 (Tetap).</p>
<p>BAB XA**) HAK ASASI MANUSIA</p> <p>Pasal 28A Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)</p>	<p>BAB XA**) HAK ASASI MANUSIA</p> <p>Pasal 28A (Tetap).</p>
<p>Pasal 28B Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)</p> <p>Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)</p>	<p>Pasal 28B (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28C Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)</p> <p>Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.**)</p>	<p>Pasal 28C (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28D Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.**)</p> <p>Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)</p> <p>Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)</p> <p>Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)</p>	<p>Pasal 28D (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>Pasal 28E</p> <p>Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**)</p> <p>Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)</p> <p>Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.**)</p>	<p>Pasal 28E</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28F</p> <p>Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)</p>	<p>Pasal 28F</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28G</p> <p>Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)</p> <p>Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)</p>	<p>Pasal 28G</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28H</p> <p>Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)</p> <p>Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)</p> <p>Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)</p> <p>Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.**)</p>	<p>Pasal 28H</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>Pasal 28I</p> <p>Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.**)</p> <p>Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**)</p> <p>Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**)</p> <p>Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**)</p> <p>Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)</p>	<p>Pasal 28I</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 28J</p> <p>Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**)</p> <p>Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)</p>	<p>Pasal 28J</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>BAB IX</p> <p>AGAMA</p> <p>Pasal 29</p> <p>Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.</p> <p>Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.</p>	<p>BAB IX</p> <p>AGAMA</p> <p>Pasal 29</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA**)</p> <p>Pasal 30 Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)</p> <p>Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)</p> <p>Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)</p> <p>Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)</p> <p>Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)</p>	<p>BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA**)</p> <p>Pasal 30 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN ****)</p> <p>Pasal 31 Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ****)</p> <p>Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. ****)</p> <p>Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. ****)</p> <p>Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. ****)</p> <p>(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. ****)</p>	<p>BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN ****)</p> <p>Pasal 31 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>Pasal 32</p> <p>Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****)</p> <p>Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)</p>	<p>Pasal 32</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>BAB XIV</p> <p>PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ****)</p> <p>Pasal 33</p> <p>Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.</p> <p>Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.</p> <p>Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.</p> <p>Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)</p>	<p>BAB XIV</p> <p>PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ****)</p> <p>Pasal 33</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>
<p>Pasal 34</p> <p>Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.****)</p> <p>Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)</p> <p>Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)</p>	<p>Pasal 34</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>BAB XV BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)</p> <p>Pasal 35 Bendera Indonesia ialah Sang Merah Putih.</p>	<p>BAB XV BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)</p> <p>Pasal 35 (Tetap).</p>
<p>Pasal 36 Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.</p>	<p>Pasal 36 (Tetap).</p>
<p>Pasal 36A Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.**)</p>	<p>Pasal 36A (Tetap).</p>
<p>Pasal 36B Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)</p>	<p>Pasal 36B (Tetap).</p>
<p>Pasal 36C Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)</p>	<p>Pasal 36C (Tetap).</p>
<p>BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR</p> <p>Pasal 37 Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)</p> <p>Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)</p> <p>Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)</p> <p>Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)</p> <p>Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)</p>	<p>BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR</p> <p>Pasal 37 (Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p> <p>(Tetap).</p>

<p>ATURAN PERALIHAN</p> <p>Pasal I Setiap peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)</p>	<p>ATURAN PERALIHAN</p> <p>Pasal I (Tetap).</p>
<p>Pasal II Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)</p>	<p>Pasal II (Tetap).</p>
<p>Pasal III Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.****)</p>	<p>Pasal III (Tetap).</p>
<p>ATURAN TAMBAHAN</p> <p>Pasal I Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****)</p>	<p>ATURAN TAMBAHAN</p> <p>Pasal I (Tetap).</p>
<p>Pasal II Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****)</p>	<p>Pasal II (Tetap).</p>

<p>Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.****)</p> <p>Ditetapkan di Jakarta Pada tanggal 10 Agustus 2002</p> <p>KETERANGAN :</p> <p>Perubahan UUD 45 diberi tanda bintang : * pada BAB, Pasal, dan Ayat seperti:</p> <p>Perubahan Pertama : *</p> <p>Perubahan Kedua : **</p> <p>Perubahan Ketiga : ***</p> <p>Perubahan Keempat : ****</p>	<p>Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-... tanggal ... Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.*****)</p> <p>Ditetapkan di Jakarta Pada tanggal ...</p> <p>KETERANGAN :</p> <p>Perubahan UUD 45 diberi tanda bintang : * pada BAB, Pasal, dan Ayat seperti:</p> <p>Perubahan Pertama : *</p> <p>Perubahan Kedua : **</p> <p>Perubahan Ketiga : ***</p> <p>Perubahan Keempat : ****</p> <p>Perubahan Kelima : *****</p>
---	---

LAMPIRAN II

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

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. Bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. Bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu untuk menata Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Bahwa pengaturan MPR dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat.
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Mengingat : Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 24C ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN
 RAKYAT REPUBLIC INDONESIA

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
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. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
7. Haluan Pembangunan Nasional Berencana yang selanjutnya disingkat HPNB adalah perencanaan pembangunan selama 5 (lima) tahun yang berdasarkan nilai-nilai

- Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Hari adalah hari kerja.
 9. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
 10. Rapat Gabungan adalah rapat gabungan pimpinan MPR, Badan Pekerja, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran.
 11. Badan Pekerja adalah badan yang bertugas mengumpulkan bahan-bahan untuk sidang paripurna atau sidang tahunan MPR.
 12. Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
 13. Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
 14. Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas untuk merencanakan anggaran untuk program dan kegiatan MPR setiap 1 (satu) tahun anggaran.

BAB II SUSUNAN DAN KEDUDUKAN

Bagian Kesatu

Susunan

Pasal 2

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

Bagian Kedua

Kedudukan

Pasal 3

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia.

BAB III
WEWENANG DAN TUGAS

Bagian Kesatu

Wewenang

Pasal 4

MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. menetapkan HPNB;
- c. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 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;
- e. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- f. memilih wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 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;
- h. melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi; dan
- i. meninjau kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS.

Bagian Kedua
Pelaksanaan Wewenang
Paragraf 1
Perubahan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 5

- (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota MPR tidak dapat mengusulkan perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 6

- (1) Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh paling sedikit $\frac{1}{3}$ (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR.
- (2) Setiap usul perubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas pasal yang diusulkan diubah beserta alasannya.

Pasal 7

- (1) Usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan kepada pimpinan MPR.
- (2) Setelah menerima usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memeriksa kelengkapan persyaratannya yang meliputi:
 - a. jumlah pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1); dan
 - b. pasal yang diusulkan diubah dan alasan perubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2).
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak usul perubahan diterima.

Pasal 8

Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3), pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).

Pasal 9

- (1) Dalam hal usul perubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), pimpinan MPR memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya.
- (2) Dalam hal usul perubahan dinyatakan oleh pimpinan MPR memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak selesainya pemeriksaan kelengkapan persyaratan.
- (3) Anggota MPR menerima salinan usul perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum dilaksanakan sidang paripurna MPR.

Pasal 10

Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilakukan kegiatan sebagai berikut:

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

Pasal 11

- (1) Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia *ad hoc* melaporkan hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf c.
- (2) Fraksi dan kelompok anggota menyampaikan pandangan umum terhadap hasil kajian panitia *ad hoc*.

Pasal 12

- (1) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR.
- (2) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memutuskan perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan persetujuan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.

Pasal 13

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan terhadap usul perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 2

Penyusunan HPNB

Pasal 14

- (1) MPR berwenang untuk menyusun HPNB.
- (2) HPNB diatur dengan Peraturan MPR.

Pasal 15

- (1) HPNB disusun secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, dan tanggap terhadap perkembangan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- (2) HPNB berlaku selama 5 (lima) tahun.

Pasal 16

HPNB terdiri dari:

- a. Pokok Pembangunan Jangka Panjang; dan
- b. Pokok Pembangunan Jangka Menengah;

Pasal 17

- (1) Pokok Pembangunan Jangka Panjang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
- (2) Pokok Pembangunan Jangka Panjang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 18

- (1) Pokok Pembangunan Jangka Menengah merupakan penjabaran dari Pokok Pembangunan Jangka Panjang yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup

gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

- (2) Pokok Pembangunan Jangka Menengah berlaku selama 5 (lima) tahun.

Pasal 19

- (1) Penyusunan rancangan awal HPNB dilakukan dalam sidang paripurna MPR pada tahun terakhir masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang sedang menjabat.
(2) Dalam...
- (2) Dalam rangka menyusun rancangan awal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), MPR menggunakan:
 - a. Pokok Pembangunan Jangka Panjang;
 - b. HPNB yang sedang berjalan; dan
 - c. rancangan rencana pembangunan secara teknokratik.
- (3) Rancangan rencana pembangunan secara teknokratik sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b meliputi kerangka ekonomi makro, rencana pembangunan sektoral, dan kewilayahan yang dihimpun dari:
 - a. hasil evaluasi pelaksanaan HPNB yang sedang berjalan; dan
 - b. aspirasi masyarakat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rancangan awal HPNB diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 20

- (1) MPR wajib memberikan rancangan awal HPNB kepada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih oleh KPU.
- (2) Calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dapat menolak rancangan awal HPNB dengan memberikan usulan rancangan HPNB kepada MPR.
- (3) Penolakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan paling lambat 20 (dua puluh) hari sejak rancangan awal diterima oleh calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- (4) Usulan rancangan HPNB calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih diterima oleh MPR dan disesuaikan dengan rancangan awal HPNB oleh MPR dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) Hari sejak usulan tersebut diterima oleh MPR.

- (5) Usulan rancangan HPNB oleh calon Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dapat ditolak apabila sekurang-kurangnya (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR disertai dengan pertimbangan tertulis.
- (6) Penyusunan rancangan akhir HPNB dilakukan dalam sidang paripurna MPR dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) Hari sejak calon Presiden dan/atau Wakil Presiden memberikan usulan rancangan HPNB kepada MPR.

Pasal 21

- (1) MPR wajib memberikan rancangan akhir HPNB kepada MK untuk dilakukan pra peninjauan.
- (2) Proses pra peninjauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) MK wajib memanggil MPR untuk memberikan keterangan terhadap rancangan akhir HPNB.
- (3) Proses pra peninjauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan MK dalam jangka waktu paling lambat 40 (empat puluh) Hari sejak diterimanya rancangan akhir HPNB oleh MK.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pra peninjauan diatur dalam undang-undang mengenai Mahkamah Konstitusi.

Pasal 22

- (1) Dalam hal sebagian atau seluruh rancangan akhir HPNB sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka MPR wajib untuk menyesuaikan rancangan akhir HPNB dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan pertimbangan MK dalam jangka waktu paling lambat 10 (sepuluh) Hari.
- (2) MPR menetapkan rancangan akhir HPNB menjadi HPNB.

Paragraf 3

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Hasil Pemilihan Umum

Pasal 23

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

Pasal 24

- (1) Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- (2) Pimpinan MPR mengundang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR.
- (3) Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (5) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
- (6) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.
- (7) Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR.
- (8) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

Pasal 25

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 26

MPR mengeluarkan Ketetapan MPR yang menyatakan sahnya sebuah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.

Paragraf 4

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

Pasal 27

- (1) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh DPR.

Pasal 28

- (1) MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak MPR menerima usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2).
- (2) Usul DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) harus dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 29

- (1) Pimpinan MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1).
- (2) Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1).
- (3) Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diambil dalam sidang paripurna MPR yang dihadiri paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir.

Pasal 30

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

Pasal 31

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (3), sidang paripurna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) tidak dilanjutkan.

Paragraf 5

Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

Pasal 32

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

Pasal 33

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

Pasal 34

Sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sebagai berikut:

Sumpah Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia

dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 35

Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 36

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Paragraf 6

Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

Pasal 37

- (1) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR mengadakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) Hari untuk memilih Wakil Presiden.
- (2) Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR.
- (3) Dalam sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden.
- (4) Dua calon Wakil Presiden yang diusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.
- (5) Calon...
- (5) Calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden.
- (6) Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi.
- (7) Dalam hal pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hasilnya tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon Wakil Presiden.

Pasal 38

- (1) MPR melantik Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (5) atau ayat (7) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 39

Sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 sebagai berikut:

Sumpah Wakil Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Wakil Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya,

memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Wakil Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Wakil Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus- lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 40

Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Paragraf 7

Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 41

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, tugas kepresidenan akan dilakukan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama- sama.

Pasal 42

- (1) Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, MPR mengadakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
(2) Paling...
- (2) Paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presidennya kepada pimpinan MPR.
- (4) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.
- (5) Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen administrasi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 43

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam jabatannya secara bersamaan, tugas kepresidenan akan dilakukan oleh pimpinan MPR.

Pasal 44

- (1) Apabila Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 42, pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden dan Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

- (2) Paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Presiden, Wakil Presiden, serta Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam masa jabatannya secara bersamaan.
- (3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presidennya kepada pimpinan MPR.
- (4) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.
- (5) Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen administrasi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 45

- (1) Pemilihan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1) dilakukan dengan pemungutan suara.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- (3) Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sama banyak, pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi.
- (4) Dalam hal hasil pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tetap sama, MPR memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon Presiden dan

Wakil Presiden kepada partai politik atau gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR.

- (5) Dalam hal MPR memutuskan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan, ayat (6) atau Pasal 43 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6).

Pasal 46

- (1) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 47

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 48

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 49

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Paragraf 8

Penafsiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi

Pasal 50

- (1) MPR berwenang untuk melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat sebagai rekomendasi dan tidak mengikat Mahkamah Konstitusi.
- (3) Dalam hal Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar oleh MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat mengikat terhadap Mahkamah Konstitusi.
- (4) Apabila Mahkamah Konstitusi tidak meminta penafsiran MPR terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), maka putusan perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibatalkan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut dalam undang-undang mengenai Mahkamah Konstitusi.

Paragraf 9

Peninjauan Kembali Materi Muatan dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

Pasal 51

Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS untuk diambil putusan dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 52

Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS ditetapkan dalam Ketetapan MPR.

Pasal 53

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS diatur dalam tata tertib MPR.

Bagian Ketiga

Tugas

Pasal 54

MPR bertugas:

- a. memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- e. menyelenggarakan sidang tahunan MPR.

Bagian Keempat
Pelaksanaan Tugas

Paragraf 1

Memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

Pasal 55

- (1) Berkaitan dengan wewenang MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS, MPR wajib memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 2

Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika

Pasal 56

- (1) Berkaitan dengan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR wajib melaksanakan tugas memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPR dapat menyusun panduan pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 3

Mengkaji Sistem Ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pelaksanaannya

Pasal 57

- (1) Berkaitan dengan wewenang MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan wewenang MPR dalam memberikan penafsiran konstitusi, MPR wajib mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas tersebut diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 4

Menyerap Aspirasi Masyarakat Berkaitan dengan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 58

- (1) Berkaitan dengan wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menetapkan HPNB, MPR wajib menyerap aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 5

Sidang Tahunan MPR

Pasal 59

Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR wajib menyelenggarakan sidang tahunan MPR sebanyak 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

Pasal 60

- (1) Sidang tahunan MPR diselenggarakan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja serta evaluasi kinerja lembaga-lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mendengarkan pidato Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rangka hari ulang tahun Republik Indonesia, dan mendengarkan pidato Presiden dan/atau Wakil Presiden mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran berikutnya.
- (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan KY.

Pasal 61

- (1) Apabila negara berada dalam keadaan kahar, pelaksanaan sidang tahunan MPR dapat tidak dilaksanakan.
- (2) Keadaan kahar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:
 - a. bencana alam;
 - b. bencana non-alam;
 - c. bencana sosial;
 - d. peperangan; serta kejadian-kejadian lain yang berada diluar wewenang dan kehendak negara.

Bagian Kelima

Pembiayaan

Pasal 62

- (1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 53 MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam menyusun program dan kegiatan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- (3) Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

KEANGGOTAAN

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 63

- (1) Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (2) Masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Pasal 64

- (1) Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 65

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan;

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Bagian Kedua

Hak Anggota

Pasal 66

Anggota MPR berhak:

- a. mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. memilih dan dipilih;
- d. membela diri;
- e. imunitas;
- f. protokoler; dan
- g. keuangan dan administratif.

Bagian Ketiga
Pelaksanaan Hak Anggota

Paragraf 1

Hak Imunitas

Pasal 67

- (1) Anggota MPR mempunyai hak imunitas.
- (2) Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.
- (3) Anggota MPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang atau rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 2

Hak Protokoler

Pasal 68

- (1) Pimpinan dan anggota MPR mempunyai hak protokoler.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Paragraf 3

Hak Keuangan dan Administratif

Pasal 69

- (1) Pimpinan dan anggota MPR mempunyai hak keuangan dan administratif.
- (2) Hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 70

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak anggota MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Bagian Keempat

Kewajiban Anggota

Pasal 71

- (1) Anggota MPR berkewajiban:
 - a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
 - b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
 - c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
 - f. menaati tata tertib dan kode etik MPR; dan
 - g. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.
- (2) Kode etik MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur dalam keputusan MPR.

Bagian Kelima

Fraksi dan Kelompok Anggota

Paragraf 1

Fraksi

Pasal 72

- (1) Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
- (2) Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (3) Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.

(4) Fraksi...

- (4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat.
- (5) Pengaturan internal fraksi sepenuhnya menjadi urusan fraksi masing-masing.
- (6) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas fraksi.

Paragraf 2

Kelompok Anggota

Pasal 73

- (1) Kelompok anggota merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
- (2) Kelompok anggota dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah.
- (3) Pengaturan internal kelompok anggota sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota.
- (4) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas kelompok anggota.

Bagian Keenam

Persidangan, Rapat, dan Pengambilan Keputusan

Paragraf 1

Persidangan

Pasal 74

- (1) MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
- (2) Sidang paripurna MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 53.

Pasal 75

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 2

Rapat

Pasal 76

Rapat yang diselenggarakan MPR terdiri atas:

- a. Rapat Gabungan;
- b. Rapat Pimpinan MPR;
- c. Rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya;
- d. Rapat Panitia *ad hoc*;
- e. Rapat badan-badan MPR; dan
- f. Rapat Fraksi atau Kelompok DPD.

Pasal 77

- (1) Rapat Gabungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 huruf a diselenggarakan untuk transparansi serta koordinasi antar badan MPR.
- (2) Seluruh badan MPR wajib melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.
- (3) Rapat Gabungan bersifat tertutup.
- (4) Putusan dalam Rapat Gabungan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Rapat Gabungan diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 78

- (1) Rapat pimpinan MPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 75 huruf b, dapat diadakan jika dipandang perlu untuk mengusahakan tercapainya kebulatan MPR terhadap suatu masalah.
- (2) Rapat pimpinan MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat tertutup.
- (3) Pengambilan keputusan rapat pimpinan MPR tidak dapat dilakukan melalui mekanisme suara terbanyak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan rapat pimpinan MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 79

- (1) Rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 huruf c diselenggarakan dalam rangka membahas persoalan yang terjadi di masyarakat serta menciptakan sinergisitas antar pimpinan lembaga negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 80

- (1) Rapat panitia *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam pasal 75 huruf d, diselenggarakan dalam rangka mendengarkan saran atau pertimbangan badan-badan MPR dalam menyelesaikan suatu persoalan yang terjadi di masyarakat.
- (2) Rapat panitia *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat terbuka, kecuali rapat tersebut diputuskan bersifat tertutup oleh panitia *ad hoc*.

(3) Apabila...

- (3) Apabila kuorum rapat pengambilan keputusan tidak terpenuhi, rapat ditunda sampai paling banyak 2 (dua) kali dalam selang waktu paling lama 24 (dua puluh empat) jam.
- (4) Apabila setelah 2 (dua) kali penundaan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kuorum belum terpenuhi, maka pemecahannya dilakukan oleh pimpinan MPR setelah mendengarkan saran atau pertimbangan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok DPD.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan rapat panitia *ad hoc* diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 81

- (1) Rapat badan-badan MPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 75 huruf e diselenggarakan dalam rangka pembahasan program kerja dan evaluasi pelaksanaan tugas badan-badan MPR.
- (2) Rapat badan-badan MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat tertutup.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan rapat badan-badan MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 82

- (1) Rapat Fraksi atau Kelompok DPD sebagaimana dimaksud pasal 75 huruf f diselenggarakan untuk menelaraskan pandangan antar fraksi dalam MPR dalam hal mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan rapat Fraksi atau Kelompok DPD diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 3

Pengambilan Keputusan

Pasal 83

Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila:

- a. dihadiri paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. dihadiri paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. dihadiri paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Pasal 84

- (1) Pengambilan keputusan dalam sidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 terlebih dahulu diupayakan dengan cara musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil melalui pemungutan suara.
- (3) Dalam hal keputusan berdasarkan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, dilakukan pemungutan suara ulang.
- (4) Dalam hal pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hasilnya masih belum memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berlaku ketentuan:
 - a. pengambilan keputusan ditangguhkan sampai sidang berikutnya; atau
 - b. usul yang bersangkutan ditolak.

Pasal 85

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

Bagian Ketujuh

Penggantian Antarwaktu

Pasal 86

- (1) Penggantian antarwaktu anggota MPR dilakukan apabila terjadi penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD.
- (2) Pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat penggantian antarwaktu anggota MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

BAB V

ALAT KELENGKAPAN

Pasal 87

Alat kelengkapan MPR terdiri atas:

- a. pimpinan;
- b. panitia *ad hoc*;
- c. badan;
- d. lembaga; dan
- e. Mahkamah Kehormatan Majelis.

Bagian Kesatu

Pimpinan

Pasal 88

- (1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.
- (2) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap.
- (3) Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna.
- (4) Tiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR.

- (5) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.
- (6) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR.
- (7) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.
- (8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda.
- (9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 89

- (1) Pimpinan MPR bertugas:
 - a. memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
 - b. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
 - c. menjadi juru bicara MPR;
 - d. melaksanakan putusan MPR;
 - e. mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - f. mewakili MPR di pengadilan;
 - g. menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR; dan
 - h. menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 90

- (1) Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Pimpinan MPR diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:
 - a. diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD; atau
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

(3) Dalam...

- (3) Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.
- (4) Penggantian pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggota.

Pasal 91

- (1) Dalam hal salah seorang pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif.
- (2) Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya.
- (3) Dalam hal pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.

Pasal 92

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

Bagian Kedua
Panitia *Ad Hoc* MPR

Pasal 93

- (1) Panitia *ad hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota.
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota.

Pasal 94

- (1) Panitia *ad hoc* MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR.
- (2) Setelah terbentuk, panitia *ad hoc* MPR segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.

Pasal 95

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

Pasal 96

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, dan tugas panitia *ad hoc* MPR diatur dalam tata tertib MPR.

Bagian Ketiga

Badan

Pasal 97

- (1) Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR membentuk badan.
- (2) Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari:
 - a. Badan Pekerja;
 - b. Badan Sosialisasi;
 - c. Badan Pengkajian; dan
 - d. Badan Penganggaran.

Paragraf 1

Badan Pekerja

Pasal 98

- (1) Badan Pekerja adalah badan yang dibentuk oleh MPR.
- (2) Badan Pekerja terdiri dari 90 (sembilan puluh) orang anggota yang susunannya mencerminkan perimbangan jumlah anggota fraksi dan kelompok anggota dalam MPR.
- (3) Anggota tersebut ditunjuk oleh fraksi atau kelompok anggota yang bersangkutan.

Pasal 99

- (1) Badan Pekerja bertugas:
 - a. mempersiapkan rancangan acara sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR;
 - b. mempersiapkan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR;
 - c. memberi saran dan pertimbangan kepada pimpinan MPR menjelang sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR; dan
 - d. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.
- (2) Rancangan acara sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a wajib diserahkan kepada pimpinan MPR dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR dilaksanakan.

- (3) Untuk mempersiapkan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR, pimpinan MPR dapat mengundang Badan Pekerja untuk menampung bahan-bahan yang masuk, mengikuti perkembangan keadaan secara terus-menerus, dan mempertimbangkan anggaran untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR.
- (4) Salinan bahan-bahan untuk sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b wajib diterima oleh anggota MPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR dilaksanakan.

Pasal 100

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme kerja Badan Pekerja diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 2

Badan Sosialisasi

Pasal 101

- (1) Badan Sosialisasi adalah badan yang dibentuk oleh MPR.
- (2) Badan Sosialisasi terdiri dari paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari anggota MPR.
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota.
- (4) Anggota...
- (4) Anggota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diusulkan oleh setiap fraksi dan kelompok anggota.

Pasal 102

Badan Sosialisasi bertugas:

- a. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. memasyarakatkan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS;
- c. menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
- d. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Pasal 103

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme kerja Badan Sosialisasi diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 3

Badan Pengkajian

Pasal 104

- (1) Badan Pengkajian adalah badan yang dibentuk oleh MPR.
- (2) Badan Pengkajian terdiri dari paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari anggota MPR.
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota.
- (4) Anggota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diusulkan oleh setiap fraksi dan kelompok anggota.

Pasal 105

Badan Pengkajian bertugas:

- a. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- b. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat;
- d. menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan HPNB; dan
- e. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Pasal 106

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme kerja Badan Pengkajian diatur dalam tata tertib MPR.

Paragraf 4
Badan Penganggaran

Pasal 107

- (1) Badan Penganggaran adalah badan yang dibentuk oleh MPR.
- (2) Badan Penganggaran terdiri dari paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR.
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota.
- (4) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diusulkan oleh setiap fraksi dan kelompok anggota.

Pasal 108

Badan Penganggaran bertugas:

- a. merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
- b. menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
- c. melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
- d. menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
- e. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Pasal 109

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme kerja Badan Penganggaran diatur dalam tata tertib MPR.

Bagian Keempat

Lembaga

Pasal 110

- (1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, MPR membentuk lembaga.
- (2) Lembaga sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah Lembaga Pengkajian.

Pasal 111

- (1) Lembaga Pengkajian adalah lembaga yang dibentuk oleh MPR.

- (2) Lembaga Pengkajian terdiri dari paling banyak 60 (enam puluh) orang berasal dari pakar ketatanegaraan, 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 dan Ketetapan MPRS.

Pasal 112

Lembaga Pengkajian bertugas:

- a. memberikan masukan, pertimbangan, saran, dan/atau usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan;
- b. 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; dan
- c. melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ketika dibutuhkan.

Pasal 113

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme kerja Lembaga Pengkajian diatur dalam tata tertib MPR.

Bagian Kelima

Mahkamah Kehormatan Majelis

Pasal 114

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis dibentuk oleh MPR dan merupakan alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap.
- (2) Mahkamah Kehormatan Majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.
- (3) MPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Majelis yang terdiri atas semua fraksi dan kelompok anggota dengan memperhatikan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi dan kelompok anggota pada permulaan masa keanggotaan MPR dan permulaan tahun sidang.
- (4) Anggota Mahkamah Kehormatan Majelis berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 115

- (1) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.
- (2) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi dan kelompok anggota sesuai dengan prinsip musyawarah mufakat.
- (3) Setiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (4) Dalam hal pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (5) Pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Mahkamah Kehormatan Majelis yang dipimpin oleh pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (6) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis diatur dalam tata tertib MPR.

Pasal 116

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota MPR karena:
 - a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1);
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota MPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah; atau
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota MPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota MPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR dan DPD.
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Mahkamah Kehormatan Majelis melakukan evaluasi dan penyempurnaan kode etik MPR.
- (3) Mahkamah Kehormatan Majelis berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

Pasal 117

Mahkamah Kehormatan Majelis menyusun rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan, yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Penganggaran.

Pasal 118

- (1) Pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota MPR berupa:
 - a. ketidakhadiran dalam sidang paripurna MPR atau sidang tahunan MPR yang menjadi kewajibannya;
 - b. tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
 - c. terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.
- (2) Penanganan pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan:
 - a. hasil verifikasi; dan
 - b. usulan anggota Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (3) Rapat Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan tindak lanjut terhadap penanganan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan pemberitahuan kepada pimpinan MPR atas keputusan tindak lanjut penanganan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Pasal 119

- (1) Aduan yang diajukan kepada Mahkamah Kehormatan Majelis paling sedikit memuat:
 - a. identitas pengadu;
 - b. identitas teradu; dan
 - c. uraian peristiwa yang diduga pelanggaran.
- (2) Identitas pengadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilengkapi identitas diri yang sah paling sedikit meliputi:
 - a. nama lengkap;
 - b. tempat tanggal lahir/umur;
 - c. jenis kelamin;

- d. pekerjaan;
 - e. kewarganegaraan; dan
 - f. alamat lengkap/domisili.
- (3) Dalam hal pengadu adalah kelompok atau organisasi identitas pengadu dilengkapi akta notaris, struktur organisasi, atau anggaran dasar/anggaran rumah tangga organisasi beserta domisili hukum yang dapat dihubungi.
- (4) Identitas teradu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b paling sedikit meliputi:
- a. nama lengkap;
 - b. nomor anggota; dan
 - c. fraksi/partai politik atau kelompok anggota.
- (5) Uraian peristiwa yang diduga pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi uraian singkat fakta perbuatan yang dilakukan oleh teradu dengan kejelasan tempat dan waktu terjadinya disertai bukti awal.
- (6) Aduan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibacakan kepada pengadu dan ditandatangani atau diberi cap ibu jari pengadu.

Pasal 120

- (1) Pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan Majelis dapat disampaikan oleh:
- a. pimpinan MPR atas aduan anggota MPR terhadap anggota MPR;
 - b. anggota MPR terhadap pimpinan MPR atau pimpinan alat kelengkapan MPR lainnya; dan
 - c. masyarakat...
 - c. masyarakat secara perseorangan atau kelompok terhadap anggota MPR, pimpinan MPR, atau pimpinan alat kelengkapan MPR lainnya.
- (2) Pengaduan disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dan ditandatangani atau diberi cap ibu jari oleh pengadu.

Pasal 121

Pengaduan pelanggaran terhadap anggota MPR tidak dapat diproses apabila teradu:

- a. meninggal dunia;
- b. telah mengundurkan diri; atau
- c. telah ditarik keanggotaannya oleh partai politik.

Pasal 122

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis dapat mengumpulkan alat bukti, baik sebelum maupun pada saat sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (2) Pengumpulan alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan mencari fakta guna mencari kebenaran suatu aduan atau kebenaran alat bukti yang didapatkan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (3) Dalam rangka melaksanakan tugas pengumpulan alat bukti, Mahkamah Kehormatan Majelis dapat meminta bantuan kepada ahli atau pakar yang memahami materi pelanggaran yang diadukan.

Pasal 123

Mahkamah Kehormatan Majelis wajib merahasiakan materi aduan dan proses verifikasi sampai dengan perkara diputus.

Pasal 124

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti pengaduan berdasarkan kelengkapan alat bukti.
- (2) Selain memutuskan untuk menindaklanjuti pengaduan berdasarkan kelengkapan alat bukti, Mahkamah Kehormatan Majelis dapat menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117 ayat (1).
- (3) Dalam hal Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan untuk menindaklanjuti pengaduan, materi aduan disampaikan kepada teradu dan pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota teradu secara resmi paling lama 14 (empat belas) Hari setelah Mahkamah Kehormatan Majelis memutuskan untuk menindaklanjuti pengaduan.

Pasal 125

- (1) Sidang Mahkamah Kehormatan Majelis meliputi:
 - a. mendengarkan pokok permasalahan yang diajukan oleh pengadu;
 - b. mendengarkan keterangan teradu;
 - c. memeriksa alat bukti; dan
 - d. mendengarkan pembelaan teradu.
- (2) Dalam hal pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (1) sidang Mahkamah Kehormatan Majelis dilakukan tanpa mendengarkan keterangan dari pengadu.

Pasal 126

- (1) Sidang Mahkamah Kehormatan Majelis bersifat tertutup.
- (2) Mahkamah Kehormatan Majelis wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.

Pasal 127

- (1) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis menetapkan Hari sidang pertama untuk mendengarkan pokok permasalahan yang diajukan oleh pengadu paling lama 14 (empat belas) Hari terhitung sejak pengaduan diputuskan untuk ditindaklanjuti dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3).
- (2) Mahkamah Kehormatan Majelis tidak menanggung segala biaya yang muncul berkaitan dengan pengaduan.

Pasal 128

Pimpinan Mahkamah Kehormatan Majelis menetapkan Hari sidang kedua untuk mendengarkan keterangan teradu paling lama 14 (empat belas) Hari terhitung sejak pengadu didengarkan dalam sidang pertama Mahkamah Kehormatan Majelis.

Pasal 129

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan surat panggilan sidang kepada teradu dengan tembusan kepada pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota teradu paling lambat 7 (tujuh) Hari sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (2) Teradu dapat tidak memenuhi panggilan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan alasan sakit yang memerlukan perawatan secara intensif atau rawat inap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
- (3) Teradu dapat tidak memenuhi panggilan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan alasan melaksanakan tugas negara yang dibuktikan dengan surat keputusan pimpinan MPR dan surat keterangan pimpinan komisi atau pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota.

Pasal 130

- (1) Teradu wajib hadir sendiri dan tidak dapat menguasakan kepada pihak lain atau tidak dapat didampingi oleh penasihat hukum dalam setiap tahap sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (2) Dalam hal teradu tidak menghadiri panggilan sidang dengan alasan sakit dan tugas

- negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (2) dan ayat (3), sidang ditunda.
- (3) Jangka waktu penundaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak panggilan pertama.
 - (4) Surat panggilan disampaikan paling banyak 3 (tiga) kali dengan jangka waktu 3 (tiga) Hari sejak panggilan sebelumnya.
 - (5) Jika teradu tidak memenuhi panggilan Mahkamah Kehormatan Majelis sebanyak 3 (tiga) kali tanpa alasan yang sah, Mahkamah Kehormatan Majelis melakukan sidang untuk mengambil putusan dengan tanpa dihadiri teradu.

Pasal 131

- (1) Pengadu mengajukan alat bukti untuk membuktikan kebenaran pengaduannya.
- (2) Teradu berhak mengajukan pembelaan terhadap pengaduan yang diajukan oleh pengadu.
- (3) Mahkamah Kehormatan Majelis dapat meminta alat bukti lain kepada pihak ketiga.

Pasal 132

Alat bukti yang dipakai dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis meliputi:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apa pun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik atau optik yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna, keterangan pengadu dan teradu; dan
- e. petunjuk lain.

Pasal 133

- (1) Keterangan saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 huruf a, dapat disampaikan oleh saksi yang diajukan:
 - a. pengadu;
 - b. teradu; dan/atau
 - c. Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (2) Saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipanggil oleh Mahkamah Kehormatan Majelis untuk memberikan keterangan di sidang Mahkamah Konstitusi Majelis.

- (3) Panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis dan harus sudah diterima oleh saksi paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.

Pasal 134

- (1) Pemeriksaan saksi meliputi:
 - a. identitas saksi; dan
 - b. pengetahuan saksi tentang materi aduan yang sedang diverifikasi.
- (2) Identitas saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. nama lengkap;
 - b. tempat tanggal lahir/umur;
 - c. jenis kelamin;
 - d. pekerjaan; dan
 - e. alamat/domisili yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk atau identitas resmi lainnya.
- (3) Pengetahuan saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terbatas pada apa yang dilihat, didengar, dan dialami sendiri.
- (4) Saksi wajib disumpah sebelum didengarkan keterangannya.

Pasal 135

- (1) Keterangan ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 huruf b, dapat disampaikan oleh ahli yang diajukan:
 - a. pengadu;
 - b. teradu; dan/atau
 - c. Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (2) Ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipanggil oleh Mahkamah Kehormatan Majelis untuk memberikan keterangan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (3) Panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis dan harus sudah diterima oleh ahli paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum sidang Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (4) Ahli wajib disumpah sebelum didengarkan keterangannya.

Pasal 136

- (1) Pemeriksaan ahli meliputi:
 - a. identitas ahli; dan
 - b. pengetahuan ahli berkenaan dengan materi aduan yang sedang diperiksa atau alat bukti surat dan data informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 huruf c dan huruf d.
- (2) Identitas ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. nama lengkap;
 - b. tempat, tanggal lahir/umur;
 - c. jenis kelamin;
 - d. pekerjaan;
 - e. alamat/domisili; dan
 - f. keahlian.
- (3) Pengetahuan ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, didasarkan pada pendidikan, keahlian, dan pengalamannya.

Pasal 137

- (1) Mahkamah Kehormatan Majelis menilai alat bukti yang diajukan dalam pemeriksaan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dan alat bukti yang lain.
- (2) Mahkamah Kehormatan Majelis menentukan sah atau tidaknya alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131.

Pasal 138

- (1) Dalam hal teradu adalah pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dan pengaduan dinyatakan memenuhi syarat dan lengkap dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis, Mahkamah Kehormatan Majelis memberitahukan kepada pimpinan MPR, pimpinan fraksi, dan pimpinan kelompok anggota bahwa teradu akan diproses lebih lanjut.
- (2) Setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR menonaktifkan sementara waktu pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis yang diadukan.
- (3) Dalam hal Mahkamah Kehormatan Majelis memutus teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan, kedudukannya sebagai pimpinan dan/atau anggota Mahkamah Kehormatan Majelis diaktifkan kembali oleh pimpinan MPR.

Pasal 139

- (1) Putusan Mahkamah Kehormatan Majelis didasarkan atas:
 - a. asas kepatutan, moral, dan etika;
 - b. fakta dalam hasil sidang Mahkamah Kehormatan Majelis;
 - c. fakta dalam pembuktian;
 - d. fakta dalam pembelaan; dan
 - e. tata tertib dan kode etik MPR.
- (2) Anggota, pimpinan MPR, pimpinan fraksi, dan/atau pimpinan kelompok anggota dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis.
- (3) Upaya intervensi terhadap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran kode etik MPR dan akan diproses oleh Mahkamah kehormatan Majelis.

Pasal 141

- (1) Putusan dalam sidang Mahkamah Kehormatan Majelis diambil dengan cara musyawarah mufakat.
- (2) Dalam hal pengambilan putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, putusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (3) Setiap putusan Mahkamah Kehormatan Majelis harus memuat:
 - a. kepala putusan berbunyi “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA DAN DEMI KEHORMATAN MPR”;
 - b. identitas teradu;
 - c. ringkasan aduan;
 - d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dari keterangan pengadu dan teradu;
 - e. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembuktian;
 - f. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembelaan;
 - g. pertimbangan hukum dan etika yang menjadi dasar putusan;
 - h. amar putusan;
 - i. hari dan tanggal putusan; dan
 - j. nama dan tanda tangan paling sedikit 1 (satu) orang pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan.

Pasal 140

- (1) Putusan Mahkamah Kehormatan Majelis bersifat final dan mengikat, kecuali mengenai putusan pemberhentian tetap anggota.
- (2) Putusan Mahkamah Kehormatan Majelis mengenai pemberhentian tetap anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan persetujuan sidang paripurna MPR.
- (3) Dalam hal putusan Mahkamah Kehormatan Majelis mengenai pemberhentian tetap anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), putusan berlaku sejak tanggal mendapatkan persetujuan sidang paripurna MPR.
- (4) Amar putusan berbunyi:
 - a. menyatakan teradu tidak terbukti melanggar; atau
 - b. menyatakan teradu terbukti melanggar.
- (5) Dalam hal teradu tidak terbukti melanggar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a, putusan disertai rehabilitasi kepada teradu.
- (6) Mahkamah Kehormatan Majelis menyampaikan putusan rehabilitasi kepada pimpinan MPR dengan tembusan kepada pimpinan fraksi atau pimpinan kelompok anggota dari anggota yang bersangkutan paling lama 5 (lima) Hari sejak tanggal putusan berlaku.
- (7) Putusan rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diumumkan dalam sidang paripurna MPR yang pertama sejak diterimanya putusan Mahkamah Kehormatan Majelis oleh pimpinan MPR dan dibagikan kepada semua anggota MPR.
- (8) Dalam hal teradu terbukti melanggar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, putusan disertai dengan sanksi kepada teradu berupa:
 - a. sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis;
 - b. sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan MPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan MPR atau pimpinan alat kelengkapan MPR;
 - c. sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota MPR.
- (9) Sanksi berupa teguran lisan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) huruf a dilakukan dengan cara pemanggilan oleh pimpinan MPR kepada anggota yang bersangkutan untuk menyampaikan teguran lisan secara langsung.
- (10) Sanksi berupa teguran tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) huruf a disampaikan pimpinan MPR melalui surat kepada anggota yang bersangkutan dan ditembuskan kepada fraksinya atau kelompok anggotanya.

Pasal 142

- (1) Dalam hal Mahkamah Kehormatan Majelis menangani kasus pelanggaran kode etik yang bersifat berat dan berdampak pada sanksi pemberhentian, Mahkamah Kehormatan Majelis harus membentuk panel sidang pelanggaran kode etik anggota MPR.
- (2) Panel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 3 (tiga) orang anggota Mahkamah Kehormatan Majelis dan 4 (empat) orang dari unsur masyarakat.
- (3) Putusan panel sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam sidang paripurna MPR untuk mendapat persetujuan terhadap pemberhentian tetap anggota MPR.

Pasal 143

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Mahkamah Kehormatan Majelis, tata cara pengenaan sanksi, tata cara pembentukan panel, dan tata cara sidang pelanggaran kode etik MPR diatur dalam tata tertib MPR.

BAB VI

SISTEM PENDUKUNG

Bagian Kesatu

Organisasi

Paragraf 1

Umum

Pasal 144

- (1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas MPR, dibentuk Sekretariat Jenderal MPR yang susunan organisasi dan tata kerjanya diatur dengan Peraturan Presiden atas usul lembaga masing-masing.

(2) Pimpinan...

- (2) Pimpinan MPR, pimpinan DPR, dan pimpinan DPD melalui alat kelengkapan melakukan koordinasi dalam rangka pengelolaan sarana dan prasarana dalam kawasan gedung perkantoran MPR, DPR, dan DPD.

Paragraf 2
Pimpinan Organisasi
Pasal 145

- (1) Sekretariat Jenderal MPR dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal yang diusulkan oleh pimpinan MPR sebanyak 3 (tiga) orang kepada Presiden.
- (2) Sekretaris Jenderal MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada dasarnya berasal dari pegawai negeri sipil profesional yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sebelum mengajukan usul nama calon sekretaris jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pimpinan MPR harus berkonsultasi dengan Pemerintah.
- (4) Usul nama calon Sekretaris Jenderal MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR untuk diangkat dengan keputusan Presiden.
- (5) Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Jenderal MPR bertanggung jawab kepada pimpinan MPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan dan tata cara pertanggungjawaban sekretaris jenderal diatur dengan tata tertib MPR.

Paragraf 3
Pegawai
Pasal 146

- (1) Pegawai Sekretariat Jenderal MPR terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap.
- (2) Ketentuan mengenai manajemen kepegawaian MPR diatur dalam tata tertib MPR.

BAB VII
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 147

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 148

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini atau tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Pasal 149

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap melaksanakan wewenang dan tugasnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123,

sebagaimana...

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) sampai dengan berakhir masa jabatan.

Pasal 150

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 151

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Disahkan di Jakarta,
pada tanggal ...
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
Menteri HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

YASONNA H. LAOLY

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

PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

I. UMUM

Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI 1945 selanjutnya dijabarkan 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 UU Nomor 42 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2018 (selanjutnya disebut “UU MD3”).

Dalam undang-undang tersebut telah secara eksplisit diatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara historis, penyatuan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah dimulai sejak penerbitan undang-undang lembaga perwakilan pertama kali tahun 1995 hingga kini. Sedangkan, lembaga negara lainnya yang diatur kewenangannya di dalam UUD NRI 1945, diatur dalam undang-undang tersendiri. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral (Bank Indonesia), Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kalimat “... diatur lebih lanjut dengan undang-undang” yang tertuang dalam setiap pengaturan lembaga-lembaga negara di UUD NRI 1945 telah diatur dalam UU tersendiri, kecuali Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehingga, sebagai bagian dari perintah UUD NRI 1945, seharusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah diatur di dalam masing-masing undang-undang tersendiri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam bagian undang-undang Pemerintahan Daerah, sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945.

Bila ditilik dari perspektif yuridis, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan yang berbeda-beda, sebagaimana diamanatkan pula di dalam UUD NRI 1945.

Dengan penyatuan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan ketiga lembaga legislatif lainnya ke dalam suatu undang-undang yakni UU MD3 seperti yang ada sekarang, mengesankan kewenangan dan tugas keempatnya sama, padahal nyatanya berbeda. Terlebih daripada itu, MPR kini telah dilengkapi dengan Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran, dan satu lembaga yakni Lembaga Pengkajian, yang tidak lagi menjadi tim kerja. Akan tetapi, ketiga badan dan satu lembaga tersebut menjadi alat kelengkapan MPR, yang diatur di dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan ketiga badan yang melekat sebagai alat kelengkapan MPR, akan lebih kuat apabila ditentukan dan diatur dalam payung hukum undang-undang. Penyusunan undang-undang MPR tersendiri ini ditujukan agar badan sebagai alat kelengkapan yang melekat pada MPR mendapatkan legitimasi secara nasional yang lebih kuat untuk menunjang tugas yang diejawantahkan UUD NRI 1945 dan UU MD3 kepada MPR.

Selain daripada pemaparan di atas, diperlukannya pembentukan undang-undang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersendiri ditujukan untuk mengakomodir penambahan kewenangan dan penguatan salah satu fungsi lembaga legislatif yang amat penting, yakni kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menyusun dan menetapkan haluan negara, menyelenggarakan sidang tahunan, melakukan tafsir konstitusional, kewenangan melakukan peninjauan terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/S, serta melantik dan memastikan keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (dalam hal ini terkait tugas kepresidenan).

Sejalan dengan pemaparan pemikiran di atas, penambahan dan penataan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan suatu keniscayaan untuk menunjang tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat secara maksimal. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai perwujudan suara rakyat yang paling utuh perlu diberikan kewenangan lebih demi memaksimalkan perannya sebagai jembatan antara rakyat dengan pemerintah.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

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

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Pasal 5

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 10

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 12

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 16

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Pasal 17

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “visi” adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Yang dimaksud dengan “misi” adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 18

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “bersifat indikatif” adalah bahwa informasi baik tentang lokasi, keluaran (*output*), maupun sumber daya yang tercantum di dalam dokumen rencana ini, hanya merupakan indikasi yang hendak dicapai dan tidak bersifat kaku.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “rancangan rencana pembangunan secara teknokratik” adalah perencanaan yang dilakukan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk menganalisis kondisi obyektif dengan mempertimbangkan beberapa skenario pembangunan selama periode rencana berikutnya.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “masyarakat adalah pelaku pembangunan yang merupakan orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat, maupun penanggung risiko. Sedangkan yang dimaksud dengan “aspirasi masyarakat” adalah keinginan masyarakat agar pemerintah memenuhi kebutuhan barang publik, layanan publik, dan regulasi yang disampaikan dalam media cetak, dan forum resmi, serta yang diperoleh melalui mekanisme penjangkangan aspirasi yang akuntabel.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 20

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih” adalah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pra-peninjauan” adalah mekanisme *judicial preview*, dimana mekanisme ini merupakan pengujian konstitusionalitas terhadap suatu undang-undang atau peraturan saat undang-undang atau peraturan tersebut belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 22

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di hadapan rapat paripurna DPR, berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh pimpinan MPR.

Ayat (8)

Pidato awal masa jabatan disampaikan oleh Presiden: a. dalam sidang paripurna MPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan sidang paripurna MPR; b. dalam rapat paripurna DPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan rapat paripurna DPR; atau c. di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung apabila pengucapan sumpah/janji dilakukan di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 25

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 28

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 29

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 30

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 34

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Pidato awal masa jabatan disampaikan oleh Presiden: a. dalam sidang paripurna MPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan sidang paripurna MPR; b. dalam rapat paripurna DPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan rapat paripurna DPR; atau c. di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung apabila pengucapan sumpah/janji dilakukan di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 37

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Pasal 38

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 39

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

- Ayat (4)
Cukup jelas.
- Ayat (5)
Cukup jelas.
- Ayat (6)
Cukup jelas.

Pasal 44

- Ayat (1)
Cukup jelas.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Cukup jelas.
- Ayat (4)
Cukup jelas.
- Ayat (5)
Cukup jelas.
- Ayat (6)
Cukup jelas.

Pasal 45

- Ayat (1)
Cukup jelas.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Cukup jelas.
- Ayat (4)
Cukup jelas.
- Ayat (5)
Cukup jelas.

Pasal 46

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 47

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Pidato pelantikan disampaikan oleh Presiden:

- a. dalam sidang paripurna MPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan sidang paripurna MPR;
- b. dalam rapat paripurna DPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan rapat paripurna DPR; atau
- c. di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung apabila pengucapan sumpah/janji dilakukan di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 50

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar” adalah memberikan makna orisinil yang dikehendaki pada awal pembuatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap pasal yang menjadi batu uji dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menyangkut undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, maka penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dapat berupa penafsiran *originalisme* atau *non-originalisme* yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Cukup jelas.

Pasal 53

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “meminta keterangan” adalah Mahkamah Konstitusi wajib menghadirkan Anggota MPR yang terlibat dalam pembentukan Ketetapan MPR yang diujikan dalam proses persidangan Mahkamah Konstitusi, untuk dimintakan keterangan mengenai *original intent* dari pembentukan butir pasal yang diujikan ke Mahkamah Konstitusi. Keterangan yang diberikan oleh Anggota MPR ini bersifat tidak mengikat bagi Mahkamah Konstitusi dalam memberikan keputusan.

Pasal 54

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 55

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 56

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 57

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 58

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 59

Cukup jelas

Pasal 60

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 61

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “keadaan kahar” adalah suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak MPR dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga kewajiban yang ditentukan dalam undang-undang tidak dapat dilaksanakan sebagaimana semestinya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “bencana alam” adalah, termasuk namun tidak terbatas pada gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “bencana non-alam” adalah bencana yang diakibatkan oleh rangkaian peristiwa non-alam oleh manusia, termasuk namun tidak terbatas pada kegagalan konstruksi, ledakan nuklir.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “bencana sosial” adalah bencana yang diakibatkan oleh manusia dan meliputi kerusuhan sosial, konflik sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh manusia, termasuk namun tidak terbatas pada kerusuhan sosial, konflik sosial, dan terorisme.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 62

Ayat (1)

Untuk mendukung efektivitas pelaksanaan wewenang dan tugas MPR perlu disediakan anggaran yang mencukupi sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

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

Pasal 63

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 64

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 65

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pada hakikatnya, sumpah/janji merupakan tekad untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, memegang teguh Pancasila, menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang mengandung konsekuensi berupa kewajiban dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota MPR.

Pasal 66

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

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

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “hak protokoler” adalah hak anggota MPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya, baik dalam acara kenegaraan, dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

Huruf g

Cukup jelas.

Pasal 67

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 68

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 69

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 70

Cukup jelas.

Pasal 71

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Kepentingan kelompok dan golongan dalam ketentuan ini termasuk kepentingan partai politik, daerah, suku, agama, dan ras.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 72

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 73

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 74

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Pasal 77

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 78

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 79

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 80

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 81

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 82

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 83

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Ketentuan ini harus mencerminkan unsur anggota DPR dan anggota DPD.

Pasal 84

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas

Pasal 86

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 87

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 88

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Pasal 89

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

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

Huruf f

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

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 90

Ayat (1)

Huruf a

Pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan/atau pejabat yang berwenang.

Huruf b

Pernyataan mengundurkan diri dibuat secara tertulis di atas kertas yang bermaterai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 91

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 92

Cukup jelas.

Pasal 93

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 94

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 95

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 96

Cukup jelas.

Pasal 97

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 98

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 99

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 100

Cukup jelas.

Pasal 101

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 102

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS” adalah Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku berdasarkan hasil peninjauan kembali materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS tersebut oleh MPR.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 103

Cukup jelas.

Pasal 104

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 105

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 106

Cukup jelas.

Pasal 107

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 108

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 109

Cukup jelas.

Pasal 110

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 111

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 112

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 113

Cukup jelas.

Pasal 114

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 115

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Usulan fraksi dan kelompok anggota memperhatikan senioritas dan integritas dari keanggotaan fraksi yang bersangkutan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Pasal 116

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pihak yang berkaitan” adalah lembaga negara, pejabat negara/pemerintahan, badan hukum, organisasi masyarakat, warga negara Indonesia, dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Pasal 117

Cukup jelas.

Pasal 118

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 119

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 120

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 121

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Pasal 122

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 123

Cukup jelas.

Pasal 124

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 125

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 126

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 127

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 128

Cukup jelas.

Pasal 129

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 130

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 131

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 132

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “surat” adalah surat asli atau jika berupa fotokopi harus dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang.

Alat bukti surat yang bukan surat asli atau fotokopi yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang hanya menjadi petunjuk.

Huruf d

Alat bukti data atau informasi elektronik antara lain diperoleh dari pengadu, teradu, dan/atau sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 133

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 134

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 135

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 136

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 137

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 138

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 139

Ayat (1)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 140

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Pasal 141

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Pasal 142

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 143

Cukup jelas.

Pasal 144

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 145

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 146

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “manajemen kepegawaian” adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban pegawai, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Pasal 147

Cukup jelas.

Pasal 148

Cukup jelas.

Pasal 149

Cukup jelas.

Pasal 150

Cukup jelas.

Pasal 151

Cukup jelas.

(Footnotes)

1 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

2 Pasal 1 angka 3 UU SPPN.

3 Bivitri Susanti, "MPR dan Ketatanegaraan", Blog Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), diakses dari laman <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/mpr-dan-ketatanegaraan/> pada tanggal 28 Mei 2018.

4 Pasal 4 ayat (1) UU SPPN.

5 Pasal 4 ayat (2) UU SPPN.

6 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

7 Pasal 1 angka 3 UU SPPN.

8 Bivitri Susanti, "MPR dan Ketatanegaraan", Blog Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), diakses dari laman <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/mpr-dan-ketatanegaraan/> pada tanggal 12 Juni 2018.

9 Pasal 4 ayat (1) UU SPPN.

10 Pasal 4 ayat (2) UU SPPN.



BADAN PENGKAJIAN MPR

Tahun 2018

