



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

**BADAN PENGAJIAN
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR
Tahun 2018**

Universitas Gadjah Mada



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

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

**BADAN PENGAJIAN
2018**

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Cetakan Pertama, Oktober 2018

PENASEHAT

PIMPINAN BADAN PENKAJIAN 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 Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR

SERTIFIKASI BUKU

xviii, 264 hal, 17,5 x 24,5 cm, 1,4 cm

ISBN

978-602-5676-16-1

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI

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

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

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

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

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

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

Kepala Biro Pengkajian,

ttd

Drs. Yana Indrawan, M.Si



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

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

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

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

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

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

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

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

Beberapa hal yang idealnya menjadi tugas MPR antara lain adalah:

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

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

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

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

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

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

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

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai “Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila Dan Kedaulatan Rakyat”. Dengan Visi tersebut,

MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah.

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

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

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

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

Sekretaris Jenderal MPR,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH.,MH



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

*Bismillahirrahmanirrahim,
Assalamualaikum warrabmatullahi wabarakatub,*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Agustus 2018

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI
Ketua,

ttd

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

Wakil Ketua,

ttd

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

Ir. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengantar Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI	iii
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI.....	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian.....	ix
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Tabel	xvi
Daftar Gambar	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penelitian	6
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
A. Kajian Teoretis.....	9
1. Teori Konstitusi	9
2. Teori Kedaulatan	14
3. Lembaga Negara	17
4. Pembagian Kamar Parlemen	25
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	30
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	33
1. Perubahan Paradigma Kelembagaan MPR Pasca Perubahan UUD 1945	33
2. Kedudukan MPR dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	44
3. Praktik Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Nasional.....	50
4. Praktik Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR Terkait dengan Pertanggungjawaban Pimpinan Lembaga Negara.....	74
5. Permasalahan Penafsiran UUD 1945 dalam Judicial Review	77
6. Permasalahan Produk Hukum Ketetapan MPR.....	82

7.	Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Negara Lain.....	90
D.	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	100
1.	Perihal Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	100
2.	Perihal Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	102
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT		113
A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	113
B.	Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002	116
C.	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	123
1.	Ketidaksesuaian Perencanaan Nasional dan Daerah	124
2.	Tidak Adanya Mekanisme Penegakan Bagi Penyimpangan-Penyimpangan UU SPPN	126
D.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.....	127
E.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	129
F.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	132
G.	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	140
H.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	141
I.	Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional	141
J.	Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	143
K.	Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa	

Jabatan 2009-2014	148
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	151
A. Landasan Filosofis	151
B. Landasan Sosiologis	153
C. Landasan Yuridis	157
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	159
A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat	159
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat	159
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat	160
1. Ketentuan Umum	161
2. Materi yang Akan Diatur	162
3. Ketentuan Penutup	172
BAB VI PENUTUP	175
A. Simpulan	175
B. Saran	176
DAFTAR PUSTAKA	177
LAMPIRAN I Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	187
LAMPIRAN II Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat	193

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Hierarki Lembaga Negara Secara Normatif dan Fungsi	19
Tabel 2. Kekuatan Bikameral Negara-Negara (1945-2010)	27
Tabel 3. Perbandingan Susunan, Kedudukan, Susunan Keanggotaan, dan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945	40
Tabel 4. GBHN Pada Masa Orde Lama	58
Tabel 5. Usul Amandemen Kelima UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan	101
Tabel 6. Susunan Alat Kelengkapan MPR dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat	110
Tabel 7. Perbandingan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen ..	113
Tabel 8. Komparasi Perubahan Alat Kelengkapan MPR, DPR, dan DPD Sebelum dan Sesudah Amandemen	134

DAFTAR GAMBAR

Bagan 1. Tata Cara Perubahan UUD 1945	103
Bagan 2. Tata Cara Penyusunan HPN	105
Bagan 3. Kegiatan Laporan Kinerja Lembaga dalam Sidang Tahunan	108

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan terhadap dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan menempatkan lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan sebagai pilar demokrasi Pancasila. Bambang Purwoko menjelaskan bahwa demokrasi Pancasila merupakan arena yang mempertemukan dua kutub kedaulatan, yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara.¹ Sebab, demokrasi Pancasila bukan merupakan bentuk demokrasi langsung, sehingga kedaulatan rakyat tersebut diserahkan kepada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).²

Naskah asli UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.³ MPR, menurut naskah asli UUD 1945, adalah lembaga tertinggi negara sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).⁴ Kekuasaan tidak terbatas MPR sebagai pemegang kedaulatan negara⁵ juga ditegaskan dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara. Dengan demikian, Presiden sebagai mandataris dari MPR wajib untuk melaksanakan putusan-putusan serta haluan negara yang digariskan oleh MPR.

Perubahan UUD 1945 dari tahun 1999-2002 telah meletakkan kelembagaan permusyawaratan berbeda dari apa yang dicetuskan oleh *founding fathers*. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca perubahan telah menegaskan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan ketentuan itu meneguhkan paham kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh lembaga permusyawaratan, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh UUD 1945.⁶ Kewenangan untuk merumuskan garis-garis besar haluan negara (GBHN) juga telah dihapuskan pasca Perubahan UUD 1945.

Perihal Perubahan UUD 1945, Bagir Manan menjelaskan bahwa sebenarnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dapat dipertahankan sepanjang wewenang MPR hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD (menetapkan UUD, menetapkan

1 Bambang Purwoko, “Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Pancasila,” *Proceeding* oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Kongres Pancasila di Universitas Gadjah Mada, 1 Juni 2009, hlm. 279.

2 *Ibid.*

3 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).

4 Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).

5 Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).

6 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2013, *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 65.

GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan mengubah UUD).⁷ Namun, dalam praktik MPR masuk kepada berbagai sendi kehidupan, sehingga dapat dijumpai aneka ragam Ketetapan MPR seperti tentang Pemilihan Umum, Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden, Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, dan lain sebagainya. Penyalahgunaan wewenang MPR dalam membuat Ketetapan MPR inilah yang mendorong Perubahan UUD 1945. Secara konsekuen, Perubahan UUD 1945 menyebabkan MPR tidak lagi mampu mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*).

Patut diperhatikan bahwasannya kewenangan konstitusional MPR mengalami penyusutan sebagai akibat dari kesepakatan dasar Panitia *Ad Hoc* I MPR yang mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Salah satu bentuk penegasannya adalah Presiden dipilih langsung oleh rakyat, bukan diangkat oleh MPR. Dengan menghilangkan supremasi MPR yang demikian, maka keseluruhan hubungan eksekutif dan legislatif (maupun lembaga yudikatif) berada dalam kerangka *checks and balances* atau keseimbangan. Empat kali perubahan UUD 1945 menurut Jimly Asshiddiqie telah menyesuaikan dirinya dengan konsep *separation of power* ala *trias politica* Montesquieu yang menafikan penumpukan kekuatan pada satu lembaga saja, yaitu MPR.⁸

Perdebatan selanjutnya dalam Perubahan UUD 1945 meruncing pada kedudukan MPR: apakah dipertahankan sebagai lembaga permanen atau sebagai badan musyawarah semacam forum gabungan (*joint session*).⁹ Setelah melalui pembahasan panjang, fraksi-fraksi tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga yang permanen dengan kewenangan MPR yang masih tersisa.¹⁰ Kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 terdiri atas tiga hal, yaitu (1) mengubah dan menetapkan UUD 1945; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan; (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Walaupun demikian, wewenang di atas bukanlah wewenang yang rutin dilakukan seperti wewenang untuk membuat Undang-Undang. Bandingkan dengan kewenangan Kongres Amerika Serikat sebagai *joint session* yang lebih besar ketimbang MPR sebagai lembaga permanen. Kekuasaan legislatif Kongres Amerika Serikat tersebut diamanatkan oleh Article 1 Section 1 United States Constitution yang berbunyi, "*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*" Oleh karena itu, kedudukan MPR yang tidak menentu inilah yang membutuhkan rekonseptualisasi baik di tingkat konstitusi, maupun peraturan lainnya yang lebih operasional.

7 Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 83.

8 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm. 22-24.

9 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, 1998, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 187-188.

10 *Ibid.*, hlm. 645.

Menimbang bahwa Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* (norma hukum dasar) telah meneguhkan prinsip kerakyatan dalam permusyawaratan/perwakilan, sudah seharusnya UUD 1945 sebagai *verfassungsnorm* memahami MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Tuntutan untuk menguatkan peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terus mengemuka. Hal ini tidak hanya lahir dari pemahaman atas dasar filsafat negara oleh pendiri bangsa, tetapi juga kulminasi dari ketidakpuasan masyarakat dengan sistem permusyawaratan yang menjauhkan dirinya dari rakyat. Keterlibatan peran MPR akan menopang pilar demokrasi Pancasila serta mendistribusikan secara proporsional penyelenggaraan pembangunan demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dialektika tersebut menggerakkan penyusunan Naskah Akademik ini untuk melakukan perubahan baik pada UUD 1945 maupun kepada Undang-Undang mengenai lembaga permusyawaratan Negara Republik Indonesia.

Beberapa permasalahan pokok dalam keseluruhan kerangka kelembagaan MPR, antara lain:

1. Perubahan UUD 1945 telah menanggalkan dasar-dasar penyelenggaraan lembaga permusyawaratan berdasarkan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*. Pemahaman atas kebutuhan *checks and balances* antar lembaga negara yang melatarbelakangi Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dapat dimaklumi untuk menyesuaikan konstitusi dengan perkembangan zaman. Namun, permasalahan bukan muncul dari kenyataan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, tetapi dari kenyataan bahwa MPR tidak lagi relevan untuk menyelesaikan permasalahan nyata di masyarakat;
2. Kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN yang telah dihapus dari UUD 1945 memberi implikasi pada sistem perencanaan pembangunan nasional. Pada tingkatan konstitusi, kekosongan tersebut tidak digantikan dengan suatu ketentuan konstitusional terkait dengan cara-cara penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional. Artinya Presiden dan DPR diberikan kekuasaan sebesar-besarnya untuk menetapkan rencana pembangunan nasional, di mana MPR yang adalah lembaga permusyawaratan malah kurang terlibat dalam proses ini;
3. Setelah Perubahan UUD 1945, MPR tidak dapat mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar (*regeling*). Ini merupakan anomali ketatanegaraan sebab lembaga-lembaga negara lain yang lahir dari UUD 1945 bisa mengeluarkan peraturan yang bersifat *regeling*. Pengecualian terhadap MPR sebagai lembaga permusyawaratan dalam membuat *regeling* hanya lahir dari kekhawatiran atas penyimpangan kekuasaan oleh MPR akibat sejarah masa lampau. Padahal, dengan batasan konstitusional yang tepat, Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* tidak akan merusak keseimbangan kedudukan antar lembaga negara. Batasan tersebut dapat berbentuk, seperti, mengeluarkan Ketetapan MPR dalam hal menetapkan Haluan Penyelenggaraan Negara;

4. Pengaturan terhadap MPR perlu ditempatkan dalam Undang-Undang tersendiri. MPR merupakan lembaga sendiri yang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda dan tidak berhubungan dengan tugas wewenang DPR, DPD, maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Urgensi diatur dalam satu Undang-Undang nyatanya tidak terlihat mengingat hubungan antar kelembagaan tidak mendapat perhatian dalam UU MD3. Tidak hanya itu, UU MD3 telah gagal memberikan pengaturan yang komprehensif sesuai dengan hakikat MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Memperhatikan bahwa secara umum DPR memiliki fungsi yang sangat besar, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Namun, tidak ada ketentuan terkait fungsi MPR dalam UU MD3 tersebut. Dengan seluruh keterbatasan tersebut, sudah seharusnya pembentuk undang-undang secara konsekuen mengikuti Perubahan UUD 1945 dalam menegaskan MPR sebagai lembaga permanen dengan membentuk Undang-Undang tentang MPR tersendiri;
5. Timbul pendapat di masyarakat bahwa status lembaga *superpower* dalam demokrasi modern disematkan kepada Mahkamah Konstitusi karena mampu menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Kewenangan memberikan penafsiran atas UUD 1945 yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi dari konstitusi itu sendiri. Dalam kaitannya dengan wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945, MPR seyogyanya berperan sebagai penafsir yang mampu memberikan tafsir konstitusi dalam bentuk implementasi konkret sesuai dengan *original intent* pembentuk UUD 1945 dalam memutus perkara pengujian Undang-Undang;
6. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1), MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Untuk mempertegas keputusan MPR tersebut, tentunya diperlukan Ketetapan MPR dalam melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jika mengacu pada UU MD3, terdapat inkonsistensi dalam melaksanakan kewenangan *a quo*. Dalam UU MD3, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR terhadap lima keadaan ini, yaitu: (a) Keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (b) Keputusan MPR untuk tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (c) Keputusan MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden; (d) Keputusan MPR untuk melantik Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden; dan (e) Keputusan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan. Akan tetapi, dalam hal keputusan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR, MPR tidak dapat mengeluarkan Ketetapan MPR. Hal ini tentunya harus mendapat perbaikan lebih lanjut;
7. Untuk memperkokoh kedaulatan rakyat, Sidang Tahunan MPR dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan UUD 1945 menjadi muatan materi yang sangat penting. Selama ini pengaturan tersebut

terdapat dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR. Sidang Tahunan MPR semestinya diatur dalam wujud Undang-Undang dikarenakan Sidang Tahunan MPR tidak hanya terkait MPR saja, namun lembaga negara lainnya yang lahir dari UUD 1945. Dengan begitu, Sidang Tahunan MPR akan dampak bagi kinerja lembaga negara.

B. Identifikasi Masalah

Dengan meletakkan pokok-pokok permasalahan terkait dengan MPR, maka Naskah Akademik tentang Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (RUUD 1945) dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (RUU MPR) selanjutnya akan mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan yang penting untuk diuraikan, antara lain:

1. Bagaimana perkembangan teori dan praktik empiris tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?
2. Bagaimana kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

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

1. Mengetahui dan memahami perkembangan teori dan praktik empiris tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Mengetahui dan memahami kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini;
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Naskah Akademik ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draf RUUD 1945 amandemen kelima dan RUU MPR yang akan menggantikan (seluruh atau sebagian materi muatan) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 42/2014) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 2/2018).

D. Metode Penelitian

Penelitian dalam Naskah Akademik RUUD 1945 dan RUU MPR merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis-normatif, yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai masalah yang dihadapi dalam lembaga MPR. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini antara lain:¹¹ pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah berbagai instrumen hukum yang bersangkutan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji *ratio legis* dari terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan pengaturan dan pelaksanaan di negara lain serta menggunakan sistem hukum negara tersebut sebagai pembanding.

Metode penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder, antara lain peraturan perundang-undangan terkait, buku, putusan pengadilan, serta hasil-hasil penelitian atau kajian yang memiliki hubungan dengan permasalahan dalam Naskah Akademik ini. Guna melengkapi studi kepustakaan/literatur, penyusunan Naskah Akademik ini juga menelaah data primer. Data primer tersebut diperoleh dengan melakukan wawancara dengan berbagai pakar dan akademisi, yaitu:

- a. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
- b. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.
- c. Prof. Dr. Kaelan, M.S.
- d. Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.

11 Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenamedia Group, Jakarta, hlm. 133-137.

- e. Dr. Zainal Arifin Muchtar, S.H., LL.M.
- f. Andy Omara, S.H., M.Pub&Int.Law.
- g. Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan normatif untuk menghasilkan suatu kajian naskah akademik yang menjadi dasar dan sumber lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Konstitusi

Konstitusi menempati posisi tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan dalam negara. Paham mengenai konstitusi tentunya juga meliputi anatomi kekuasaan di hadapan hukum serta hubungan dengan rakyat sebagai sendi utama asas kedaulatan rakyat.

Secara etimologis, istilah “konstitusi” berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara.¹² Dalam bahasa Inggris, digunakan istilah “*constitution*” sedangkan dalam bahasa Belanda menggunakan istilah “*grondwet*” atau undang-undang dasar. Berkaitan dengan dikotomi antara istilah *constitution* (konstitusi) dan *grondwet* (undang-undang dasar), L.J. Apeldoorn telah membedakan secara jelas – *grondwet* adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Begitu pula Herman Heller, pemikir Jerman, yang menyatakan bahwa undang-undang dasar (*verfassung*) hanya sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu sebagai *die geschriebene verfassung* atau konstitusi yang dituliskan. Sri Soemantri sendiri dalam disertasinya mengartikan kedua istilah tersebut sebagai istilah yang sama.¹³

Mengenai makna dari konstitusi, Brian Thompson secara sederhana menyatakan bahwa “... a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization.”¹⁴ Bahkan Dennis Mueller memandang konstitusi sebagai sebuah kontrak yang melibatkan rakyat untuk membentuk negara serta mampu memitigasi keadaan “ketidakpastian” dalam penyelenggaraan pemerintahan di masa mendatang.¹⁵ Adapun E.C.S. Wade dan Godfrey Phillips selanjutnya mendefinisikan konstitusi sebagai berikut:¹⁶

By a constitution is normally meant a document having a special legal sancity which sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a State and declares the principles governing the operation of those organs.

James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence*

12 Wirjono Projodikoro, 1977, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hlm. 10.

13 Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

14 Brian Thompson, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press, London, 1997, hlm. 3.

15 Dennis C. Mueller, 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, New York, hlm. 61.

16 E.C.S. Wade dan Godfrey Phillips, 1961, *Constitutional Law*, Longmans, London, hlm. 1.

memahami konstitusi sebagai “... *a frame of political society organized through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights.*”¹⁷ Berdasarkan definisi tersebut, rumusan mengenai konstitusi adalah kerangka negara dalam hal mana hukum menetapkan lembaga-lembaga negara dengan fungsi dan hak yang telah ditetapkan.

Pengertian konstitusi ini kemudian dikutip dan dielaborasi lebih jauh oleh C.F. Strong dalam bukunya *A History of Modern Political Constitutions*, yaitu: “... *a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*”¹⁸ Perihal hubungan antara negara dengan rakyatnya ditegaskan oleh Thomas Paine bahwa: “*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government; and a government without a constitution is power without right.*”¹⁹ Dari definisi-definisi di atas, pembatasan kekuasaan negara jelas merupakan salah satu tujuan dari lahirnya konstitusi itu sendiri.

K.C. Wheare selanjutnya dalam bukunya *Modern Constitutions* mengartikan konstitusi ke dalam dua pengertian:²⁰

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

Secara tradisional, klasifikasi konstitusi terbagi menjadi dua, yaitu konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis. Konstitusi tertulis merupakan pengertian konstitusi yang digunakan negara-negara pada umumnya. Namun terhadap klasifikasi tersebut, timbul pertentangan dari beberapa ahli hukum, di antaranya James Bryce dan C.F. Strong. James Bryce menyebutkan bahwa klasifikasi tersebut tidak tepat karena konstitusi tidak harus tertulis dalam satu dokumen khusus.²¹ Begitu pula C.F. Strong yang menyebutkan bahwa “*a classification of constitutions on the basis of whether they are unwritten or written is illusory.*”²² Sebab, tidak ada satupun konstitusi yang

17 James Bryce, 1961, *Studies in History and Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 159.

18 C. F. Strong, 1963, *A History of Modern Political Constitutions*, G. P. Putnam's Sons, New York, hlm. 11.

19 Thomas Paine dalam Charles Howard McIlwain, 2005, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York, hlm. 2.

20 K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York, hlm. 1-3.

21 James Bryce, *Op.cit.*, hlm. 149.

22 C. F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 66.

keseluruhannya dapat tertulis maupun dapat tidak tertulis. Ambil contoh konstitusi Inggris yang seringkali disebut sebagai konstitusi tidak tertulis, namun, jelas telah hadir statuta dan dokumen hukum tertulis yang membentuk konstitusi, semisalnya Bill of Rights (1689). Bentuk konstitusi Inggris tersebut sangat terkait dengan kedaulatan parlemen yang akan dijelaskan pada bab berikutnya.

Para ahli kemudian beralih kepada klasifikasi konstitusi yang lebih mendasar, yaitu apakah sebuah konstitusi fleksibel atau kaku. C.F. Strong menjelaskan mengenai klasifikasi ini bahwa:²³

The whole ground of difference here is whether the process of constitutional law-making is or is not identical with the process of ordinary law-making. The constitution which can be altered or amended without any special machinery is a flexible constitution. The constitution which requires special procedure for its alteration or amendment is a rigid constitution.

Dari penjelasan tersebut, klasifikasi konstitusi dapat ditinjau melalui proses pembentukan konstitusinya. Sejalan dengan C.F. Strong, Dahlan Thaib dkk.²⁴ meninjau pembagian konstitusi yang fleksibel dan konstitusi yang kaku berdasarkan pada kriteria “cara dan prosedur perubahannya.” Dalam konteks ini, UUD 1945 dalam realitanya termasuk konstitusi yang kaku. Namun patut dicermati bahwa klasifikasi ini juga memiliki kekurangan. K.C. Wheare mencermati bahwa klasifikasi tersebut hanya berdasarkan pada persyaratan atau administrasi formal perubahan konstitusi. Padahal, mudah dan seringnya konstitusi diamandemen tidak hanya tergantung pada ketentuan-ketentuan hukum yang menetapkan metode pengubahan, tetapi juga pada kelompok-kelompok sosial dan politik dominan dalam masyarakat dan sampai sejauh mana mereka puas dan setuju dengan pengaturan dan distribusi kekuasaan politik yang ditetapkan oleh konstitusi.²⁵

Menurut K.C. Wheare, cara yang dapat digunakan dalam melakukan perubahan konstitusi melalui empat cara, yaitu:²⁶

- a. Beberapa kekuatan utama (*some primary force*);
- b. Amandemen formal (*formal amendment*)
- c. Penafsiran hukum (*judicial interpretation*); dan
- d. Kebiasaan dan tradisi (*usage and convention*).

Setelah memahami kedudukan konstitusi dalam memberikan soko-soko pembentukan negara²⁷ serta merupakan hukum yang paling fundamental, maka untuk menegakkan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, perlu melakukan

23 *Ibid.*, hlm. 67.

24 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.25.

25 K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 26.

26 *Ibid.*, hlm. 104-184.

27 Wirjono Projodikoro, *Op.cit.*, hlm. 10.

penafsiran konstitusi. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah konstitusi dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum konstitusi tersebut.²⁸

Menurut Gustavo Fernandes de Andrade, terdapat tiga bentuk pengujian konstiusionalitas peraturan di bawah konstitusi, yaitu:²⁹

1. *Political review* – yaitu organ politik menentukan konstiusionalitas dari peraturan yang dibuatnya sendiri. Contoh negara yang mempraktekkan pengujian ini adalah Parlemen di Inggris. Bahwa yang menjadi obyek perubahan dapat membatalkan peraturan hukum yang dibentuk oleh Parlemen. Parlemen di Belanda juga mendapatkan wewenang yang serupa. Pasal 120 Konstitusi Belanda berbunyi: “*The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.*”
2. *Judicial review* – sebuah lembaga peradilan yang mampu menguji peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Banyak negara di dunia telah memberikan kewenangan pengujian konstiusionalitas kepada institusi peradilan, di antaranya Indonesia, Jerman, dan Amerika Serikat. *Ketiga, mixed system of review* – lembaga peradilan dan organ politik sama-sama melakukan pengujian konstiusionalitas terhadap jenis peraturan yang berbeda. Model pengujian ini dipraktekkan di negara Swiss, yang mana hukum federal hanya dapat diuji melalui proses politik, sedangkan hukum kanton³⁰ dapat diuji oleh lembaga peradilan.

Gagasan mengenai *judicial review* dalam melakukan pengujian konstiusionalitas semakin menguat. Walaupun terdapat ahli yang mencoba menarik sejarah *judicial review* hingga masa Yunani kuno dan pemikiran sebelum abad ke-19, tetapi momentum utama munculnya *judicial review* adalah pada keputusan MA Amerika Serikat dalam kasus *Marbury vs. Madison* pada tahun 1803.³¹ Dalam kasus tersebut, MA Amerika Serikat membatalkan ketentuan dalam *Judiciary Act 1789* karena dinilai bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat. Pada saat itu tidak ada ketentuan dalam Konstitusi AS maupun undang-undang yang memberikan wewenang *judicial review* kepada MA, namun para hakim Agung MA AS yang diketuai oleh John Marshal berpendapat hal itu adalah kewajiban konstiusional mereka yang telah bersumpah untuk menjunjung tinggi dan menjaga konstitusi. MA memiliki kewajiban untuk menjaga supremasi

28 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstiusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 23.

29 Gustavo Fernandes de Andrade, “*Comparative Constitutional Law: Judicial Review*,” *Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 3, hlm. 978.

30 Pembagian daerah administratif di negara Swiss berdasarkan pada Kanton. Setiap kanton merupakan negara yang berdaulat.

31 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 1.

konstitusi, termasuk dari aturan hukum yang melanggar konstitusi. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, hukum yang bertentangan dengan konstitusi harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Pengadilan konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi tergantung sebagai apa konstitusi bertindak. Dalam hal ini, Robert C. Post merumuskan tiga teori penafsiran konstitusi, yaitu:³²

- a. Penafsiran doktrinal (*doctrinal interpretation*),
- b. teori penafsiran doktrinal didasarkan pada konstitusi sebagai hukum (*the authority of law*). Konstitusi dianggap mengendalikan seluruh kebijakan negara dan merupakan hukum tertinggi. Yurisprudensi yang terus berkembang dari satu perkara konstitusional ke perkara konsitusional lainnya yang akan melahirkan penafsiran doktrinal;
- c. Penafsiran historis (*historical interpretation*),
- d. teori penafsiran historis melekat pada konstitusi sebagai kesepakatan politik (*the authority of consent*). Pembentuk konstitusi akan menggariskan rancangan konstitusi dan rakyat akan memberikan persetujuan bersamanya terhadap konstitusi tersebut. Kesepakatan inilah yang memberikan kekuatan bagi konstitusi. Oleh karena itu, penafsiran konstitusi harus dilihat berdasarkan penafsiran historis; dan,
- e. Penafsiran responsif (*responsive interpretation*),

teori penafsiran responsif melihat konstitusi sebagai konstitusi yang hidup yang memperhatikan komitmen untuk menyejahterakan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (*the authority of ethos*). Penafsiran responsif menuntut hakim untuk mempertimbangkan kebutuhan sosial dan aspirasi masyarakat (*national self-definition*) demi kepentingan negara.

Secara sederhana, pemikiran Robert C. Post atas teori penafsiran konstitusi dapat dijelaskan sebagai berikut: “*If doctrinal interpretation portrays courts as merely the instruments of the law, if historical interpretation portrays courts as merely the instruments of an original democratic will, responsive interpretation portrays courts instead as arbiters of the fundamental character and objectives of the nation.*”³³ Selain pendapat dari Robert C. Post, Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo juga mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut:³⁴

1. interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa;

32 Robert C. Post, “Theories of Constitutional Interpretation,” Yale Law School Legal Scholarship Repository, Paper 209, 1990, hlm. 19-25.

33 *Ibid.*, hlm. 25.

34 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 19.

2. interpretasi teleologis atau sosiologis;
3. interpretasi sistematis atau logis;
4. interpretasi historis;
5. interpretasi komparatif atau perbandingan;
6. interpretasi futuristis.

Terlepas dari metode penafsiran konstitusi tersebut, hakim dalam pengadilan konstitusi harus memilih metode penafsiran apa yang digunakan, yang biasa disebut sebagai *judicial discretion*. Mengenai hal tersebut, Aharon Barak menjelaskan bahwa:

«Judicial discretion» is the power of the judge to choose among several interpretative alternatives, each of which is lawful. This definition assumes, of course, that the judge will not act mechanically, but instead will weigh, reflect, test, and study. Yet, this conscious use of the power of thought does not define judicial discretion. Judicial discretion, by definition, is neither an emotional nor a mental state. It is, rather, a normative condition, in which the judge has the freedom to choose among a number of interpretive options.

Pada akhirnya, penafsiran konstitusi merupakan bagian penting dalam melakukan pengujian terhadap aturan hukum di bawah konstitusi. Konsekuensi dari supremasi konstitusi tidak hanya terbatas bahwa semua aturan hukum tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Supremasi konstitusi juga mengikat kepada tindakan negara sehingga tidak ada satu pun tindakan negara yang boleh bertentangan dengan konstitusi.

2. Teori Kedaulatan

Kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara.³⁵ Tanpa kedaulatan, apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa.³⁶ Pemahaman mengenai kedaulatan tentunya tidak terlepas dari pemikiran Jean Bodin. Jean Bodin dalam bukunya *The Six Books of a Commonweale* menjelaskan bahwa *majesty* atau *sovereignty* merupakan "...the most high, absolute, and perpetual power over the citizens and subjects in a Commonweale."³⁷ Konsep kedaulatan menurut Jean Bodin jika diuraikan meliputi tiga unsur sebagai berikut:³⁸

- a. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber kepada kekuasaan lain yang lebih tinggi.

35 Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6.

36 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 122.

37 Jean Bodin, 1606, *The Six Bookes of A Commonweale*, terjemahan oleh Richard Knollers, Impensis G. Bishop, London, hlm. 84.

38 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 126.

- b. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
- c. Utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Merujuk pada pengertian tersebut, kedaulatan jelas merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan memiliki dua aspek, yaitu *internal sovereignty* (kedaulatan ke dalam) dan *external sovereignty* (kedaulatan ke luar).³⁹ Kedaulatan ke dalam mengandung arti supremasi tertinggi suatu orang atau kelompok orang atau sesuatu dalam suatu wilayah yang meliputi yurisdiksinya. Artinya, tidak ada yang lebih tinggi dalam negara kecuali sesuatu tersebut.⁴⁰ Menurut Jean Bodin, pemilik dari kedaulatan ke dalam adalah negara. Sedangkan, kedaulatan ke luar merupakan *absolute independence* suatu negara terhadap negara lainnya. Dalam pengertian ini, konsep kedaulatan negara merupakan objek kajian hukum internasional.

Dalam merumuskan teori legitimasi kekuasaan, menurut Soehino dalam *Ilmu Negara*, terdapat tiga permasalahan:⁴¹

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

Kajian teori ini tentunya tidak membahas ketiga hal tersebut, melainkan hanya terkait pertanyaan kedua, yaitu tentang pemegang kekuasaan dalam suatu negara (kekuasaan tertinggi atau kedaulatan). Ada beberapa paham atau teori yang akan memberikan jawaban terhadap permasalahan tersebut dijelaskan sebagai berikut:⁴²

- a. Teori kedaulatan Tuhan. Teori ini menggambarkan bahwa yang memiliki kedaulatan itu adalah Tuhan. Dalam teori ini, menguatlah ajaran bahwa raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia dimana raja tidak merasa bertanggungjawab kepada siapapun kecuali kepada Tuhan;
- b. Teori kedaulatan negara. Teori ini merupakan reaksi terhadap kekuasaan raja yang tidak terbatas. Kedaulatan bukan di tangan Tuhan, melainkan negara. Negaralah yang menciptakan hukum, sehingga segala sesuatu tunduk pada negara;
- c. Teori kedaulatan hukum. Teori ini meletakkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi dimana semua orang termasuk pejabat tinggi negara juga patuh kepada hukum; dan,
- d. Teori kedaulatan rakyat. Teori ini Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Dengan demikian, yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat.

39 C. F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 80.

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

41 Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 149.

42 *Ibid.*, hlm. 151-161.

Beberapa ahli mempersamakan asas kedaulatan rakyat dengan demokrasi. Menurut Dahlan Thaib, asas kedaulatan rakyat mengandung dua arti, yaitu:⁴³

- a. Demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan
- b. demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural dan historis suatu bangsa.

Namun, untuk mempelajari ajaran kedaulatan rakyat tentunya perlu melihat alam pemikiran J.J. Rousseau yang mengilhami bangkitnya semangat rakyat Perancis sewaktu Revolusi Perancis yang berupaya untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.

Rousseau dalam bukunya *Du contrat social; ou Principes du droit politique* menyatakan bahwa kedaulatan berasal dari kehendak umum rakyatnya (*volunte generale*) melalui sebuah kontrak sosial. Kontrak sosial kemudian dijelaskan bahwa:⁴⁴

...[the social contract] can be reduced to the following terms: 'Each of us puts in common his person and all his power under the supreme direction of the general will; and in return each member becomes an indivisible part of the whole.'

[...]

As nature gives every man an absolute power over all his limbs, the social pact gives the body politic an absolute power over all its members; and it is this same power which, when controlled by the general will, bears, as I said, the name of sovereignty.

Terkait dengan kehendak yang diperoleh dari individu-individu melalui perjanjian masyarakat, Rousseau membedakan *the will of all* dengan *the general will*. *The will of all* merupakan penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individu yang telah ditambah dan dikurang di antaranya, yang mana akan menimbulkan ancaman bagi kepentingan umum, sedangkan *the general will* (kehendak umum) merupakan sebuah kesatuan, yang memperhatikan kepentingan umum, yang tidak dapat dialihkan (*inalieanable*)⁴⁵ dan tidak dapat dibagi-bagi (*indivisible*).⁴⁶ Tentunya pemikiran ini berbeda dengan pendahulu Rousseau, yaitu Montesquieu. Montesquie dalam bukunya *The Spirit of Laws*⁴⁷ justru membagi-bagi kekuasaan negara untuk menjamin demokrasi menjadi tiga fungsi (*trias politica*), yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Mengenai teori kedaulatan rakyat, Immanuel Kant mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga

43 Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu...*, *Op.cit.*, hlm. 11; Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat...*, *Op.cit.*, hlm. 7; Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 35.

44 Jean-Jacques Rousseau, 2002, *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*, terjemahan Susan Dunn, Yale University Press, London, hlm. 164 dan 174.

45 *Ibid.*, hlm. 170.

46 *Ibid.*, hlm. 171.

47 Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, 1748, *The Spirit of Laws*, terjemahan Thomas Nugent, Batoche Books, Kitchener, hlm. 173-174.

negaranya.⁴⁸ Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang merupakan penjelmaan dari kehendak rakyat.⁴⁹ Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Oleh karena itu, pada prinsipnya kedaulatan rakyat adalah cara atau sistem tentang pemecahan suatu persoalan menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum.

Dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Rakyat memiliki perwakilan di dalam pemerintahan agar kehendak umum tersebut dapat terwujudkan. Menurut Jimly Asshiddiqie, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilaksanakan melalui prosedur perwakilan.⁵⁰ Gagasan tersebutlah yang melahirkan kelembagaan parlemen atau perwakilan dalam sebuah sistem pemerintahan.

3. Lembaga Negara

Negara, dalam menjalankan roda pemerintahan, memerlukan “alat-alat” yang dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Lembaga negara merupakan wujud dari “alat-alat” tersebut. Ross menjelaskan bahwa lembaga atau “organ”, secara linguistik, adalah “alat” untuk sesuatu yang disebut “negara”.⁵¹ Lembaga negara dalam melaksanakan tugasnya diatur dalam peraturan perundang-undangan dan didasarkan pada kepentingan umum.

Lembaga negara atau disebut juga organ negara mempunyai makna yang sama. Hans Kelsen dalam bukunya “*Pure Theory of Law*”, menjelaskan organ sebagai:⁵²

An individual is an organ of the community, if and to the extent that, he renders a behaviour that can be attributed to the community; and a behaviour can be attributed to the community if it is determined as a condition or a consequence in the normative order that constitutes the community.

(Individu adalah organ dalam masyarakat, jika dan sepanjang, ia memiliki tindakan yang dapat dikaitkan dengan masyarakat; dan tindakan yang dapat dikaitkan dengan masyarakat dapat ditentukan demikian jika memiliki kondisi dan akibat dari norma yang berlaku di masyarakat).

Hans Kelsen juga menjelaskan bahwa organ yang dimaksud memiliki kewenangan (*authorized*) yang diberikan oleh norma hukum (*legal norms*) yang berlaku,⁵³ sehingga tindakannya tidak semata-mata hanya berdasarkan kemauan masyarakat tetapi juga

48 Immanuel Kant dalam Soehino, *Op.cit.*, hlm. 161.

49 *Ibid.*

50 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 142.

51 Alf Ross, *On The Concepts State and State Organs in Constitutional Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm, 1961, hlm. 155.

52 Hans Kelsen, 2005, *Pure Theory of Law*, Tej. Max Knight, The Lawbook Exchange, Clark, hlm. 150.

53 *Ibid.*, hlm. 152.

terbatas oleh dasar-dasar hukum yang berlaku. Hal ini juga sama seperti yang dikemukakan oleh Georg Jellinek yaitu:⁵⁴

Unter alien Umständen ist eine Rechtsordnung dort notwendig, wo mehrere Organe zusammenwirken, und bei kollektional gestalteten Organen, wo der Organwille erst durch einen juristischen Prozeß aus den Aktionen einer Vielheit individueller Willen gewonnen werden muß.

(Selebihnya, kewenangan dari organ, dan dari cara penyampaian kehendaknya, di mana tindakannya bisa dianggap sah secara hukum, harus ditetapkan dengan peraturan yang mengikat secara hukum.)

Tindakan lembaga negara yang berdasarkan hukum membuat lembaga negara tidak sewenang-wenang dalam bertindak. Lembaga negara yang bertindak hanya berdasarkan kemauan rakyat atau kepentingan umum tidaklah cukup. Hal ini disebabkan karena keputusan yang berdasarkan *political goodwill* tidak dapat sepenuhnya terbukti murni untuk kepentingan umum karena kepentingan pribadi atau golongan bisa saja masuk, dan tidak ada parameter pasti mengenai apakah tindakan yang berdasarkan kepentingan umum itu sejalan dengan nilai moral yang berlaku atau tidak. Hal ini juga selaras konsepsi negara hukum, dimana semua kegiatan dan keputusan yang dilakukan dalam suatu negara adalah berdasarkan hukum yang berlaku.

Jimly Asshiddiqie kemudian menjelaskan lebih lanjut dalam bukunya, bahwa ada pengertian luas dan sempit dari lembaga negara. Lembaga negara dalam artian luas adalah individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* yang memiliki jabatan atau kedudukan di pemerintahan.⁵⁵ Sedangkan arti sempitnya, lembaga-lembaga tersebut memiliki fungsi dan pembentukan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar.⁵⁶

Berdasarkan ketiga penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kriteria yang harus dipenuhi oleh sebuah lembaga untuk disebut sebagai lembaga negara adalah:

- a. Individu yang melakukan fungsi masyarakat;
- b. Mewakili kehendak rakyat;
- c. Memiliki kewenangan untuk bertindak atas nama rakyat; dan
- d. Kewenangannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Lembaga-lembaga negara dalam pengelompokkannya memiliki hierarki. Hierarki dalam lembaga negara dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu lewat aspek normatif yang menentukan kewenangannya dan lewat aspek kualitas fungsinya.⁵⁷ Secara singkat,

54 Georg Jellinek, 1914, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von. O. Häring, Berlin, hlm. 543.

55 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 35-36.

56 *Ibid.*

57 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 105.

hierarki lembaga negara dapat dijelaskan dalam tabel berikut.⁵⁸

Normatif		Fungsi	
Lapis	Penggolong	Jenis	Penggolong
Pertama (Lembaga Tinggi Negara)	Fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebutkan dalam UUD;	Lembaga utama atau primer (<i>primary constitutional organs</i>)	Memiliki fungsi berdasarkan <i>trias politica</i> .
Kedua (Lembaga Negara)	Fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebutkan dalam UUD atau UU;	Lembaga pendukung atau penunjang (<i>auxiliary state organs</i>)	Memiliki fungsi yaitu mendukung kinerja lembaga utama
Ketiga (Lembaga Negara atau Lembaga Daerah)	Fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebutkan dalam peraturan di bawah Undang-Undang atau peraturan daerah.		

Tabel 1 Hierarki Lembaga Negara Secara Normatif dan Fungsi

Lembaga negara yang ditinjau dari aspek normatif adalah lembaga-lembaga negara yang dikelompokkan berdasarkan aturan mana yang mengatur tentang fungsi, kewenangan, dan kedudukannya.⁵⁹ Lapisan yang pertama disebut lembaga tinggi negara. Lembaga tinggi negara adalah lembaga negara yang fungsi, kewenangan, dan kedudukannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar.⁶⁰ Lembaga tinggi negara ini pada umumnya dibedakan lagi berdasarkan pada fungsi masing-masing lembaga dalam penyelenggaraan peraturan perundang-undangan.⁶¹

Lapis kedua disebut lembaga negara saja. Lembaga negara mendapat fungsi, kewenangan, dan kedudukannya lewat Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang.⁶² Lembaga negara lapis kedua yang kewenangannya disebut dalam Undang-Undang Dasar dianggap sejajar dengan yang disebut dalam Undang-Undang. Lembaga ini keberadaannya tidak dapat dihilangkan walaupun dengan kebijakan pembuat Undang-Undang, karena keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang.⁶³

Lapis ketiga adalah lembaga negara yang kewenangannya disebut dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.⁶⁴ Keberadaan lembaga negara lapis ketiga hanya didasarkan pada kebijakan (*beleid*) yang menyebutkannya. Jika *beleid*-nya dicabut maka lembaganya juga dicabut. Lembaga lapis ketiga ini juga mencakup lembaga daerah yang disebut dalam Undang-Undang Dasar maupun yang dibentuk langsung dari pemerintah daerah.⁶⁵

Lembaga negara ditinjau dari fungsinya dibagi menjadi dua, yaitu lembaga utama

58 *Ibid.*, hlm. 104-113.

59 *Ibid.*, hlm. 105.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*, hlm. 106.

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*, hlm. 107.

65 *Ibid.*, hlm. 111.

atau primer (*primary constitutional organs*) dan lembaga pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).⁶⁶ Lembaga negara disebut lembaga utama atau primer karena memiliki fungsi yang didapat dari pembagian kekuasaan yaitu *trias politica*.⁶⁷ Fungsi lembaga berdasarkan *trias politica* akan dibahas dalam subbab selanjutnya.

Lembaga pendukung atau penunjang adalah lembaga yang mendukung kerja lembaga utama.⁶⁸ Lembaga pendukung pada umumnya tidak termasuk dalam pengelompokan *trias politica*, karena kerjanya menunjang lembaga utama berdasarkan pengelompokannya.

Lembaga tinggi negara ini dalam pelaksanaan fungsinya biasa dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Pemisahan kekuasaan adalah teori yang bertujuan untuk memisahkan kekuasaan menjadi beberapa lembaga dalam sebuah pemerintahan berdasarkan fungsinya yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Pemisahan kekuasaan ini sangat berpengaruh dalam penentuan lembaga tinggi dan lembaga utama negara.

Pemisahan kekuasaan penting dalam menjalankan pemerintahan supaya tidak terdapat *overlap* dalam pelaksanaan tugas-tugas negara. Tugas-tugas yang tidak dikelompokkan dan dikerjakan oleh lembaga yang tepat dapat menghasilkan produk hukum dan pelaksanaan yang kurang optimal. Pemisahan kekuasaan juga penting supaya penyelenggaraan negara tidak dilaksanakan sepihak oleh satu lembaga saja.⁶⁹ Penyelenggaraan negara yang dikelola hanya oleh satu lembaga dapat berpotensi terjadinya tirani.

Teori pemisahan kekuasaan muncul sebagai salah satu pencerminan dari demokrasi. Hal ini muncul karena kebanyakan pemerintahan jaman dahulu adalah pemerintahan non-demokrasi yang dikelola hanya dengan satu lembaga pemerintahan, sehingga dirasa butuh lembaga lain untuk menghindari kesewenangan.⁷⁰ Selain itu, teori pemisahan kekuasaan muncul karena bertambahnya urusan negara yang mulai kompleks dan dinamisasi masyarakat yang mulai cepat. Pemisahan kekuasaan dianggap dapat menjadi solusi yang efektif bagi pemerintah untuk memenuhi tantangan masyarakat tersebut.⁷¹

Separation of power, salah satunya, dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*". Sebelum John Locke, teori ini sudah diperkenalkan oleh Aristoteles, Aquinas, dan Machiavelli. Teori ini sudah digunakan sejak ribuan tahun lalu walau tidak persis disebut sebagai "*separation of power*".

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*, hlm. 112.

68 *Ibid.*

69 Matthew E. Glassman, 2016, *Separation of Powers: An Overview*, Congressional Research Service, Washington D.C., hlm. 1.

70 *Ibid.*, hlm. 3.

71 C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, English Language Book Society, London, hlm. 62.

John Locke membagi kekuasaan dalam pemerintahan menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif.⁷² Teori ini kemudian diteruskan oleh Montesquieu dalam bukunya "*De l'esprit des lois*" atau "*The Spirit of Laws*". Teori ini dikenal dengan nama *trias politica*. Dalam *trias politica*, kekuasaan dibagi menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Kekuasaan legislatif yang dimaksud Locke adalah kekuasaan untuk memberi arah dalam menjalankan pemerintahan untuk memelihara komunitas dan segala anggotanya.⁷³ Bentuk dari arahan tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh lembaga negara yang memiliki kekuasaan atau fungsi legislatif. Singkatnya, lembaga legislatif bertugas membentuk peraturan perundang-undangan. Paham itu disetujui oleh Montesquieu. Selain membuat peraturan perundang-undangan, lembaga legislatif juga mempunyai fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan perundang-undangan.⁷⁴

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam melaksanakannya, lembaga eksekutif terdiri dari kelompok kerja atau kabinet yang kemudian dibagi-bagi berdasarkan bidangnya, seperti sosial, hukum, pendidikan, dan seterusnya. Lembaga eksekutif melaksanakan peraturan perundang-undangan lewat program dan kebijakan yang nantinya diaplikasikan langsung ke masyarakat. Program dan kebijakan tersebut selain mencerminkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat, tetapi juga menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

Pembuatan dan pelaksanaan dilakukan oleh lembaga terpisah, yaitu legislatif dan eksekutif, untuk memastikan legislatif tidak mempunyai kekuatan yang selalu ada.⁷⁵ Memiliki kekuatan yang selalu ada, selalu mempunyai urusan dapat menjurus ke kesewenangan. Jika pembentukan dan pelaksanaan dilakukan oleh lembaga yang sama, akan membuka kemungkinan untuk pelaksanaannya tidak berdasarkan kepentingan umum.⁷⁶

Kekuasaan federatif, seperti yang disebutkan oleh Locke, mempunyai kewenangan untuk menjaga hubungan dengan negara lain. Lembaga federatif, dalam kata lain, berperan dalam urusan diplomatis dengan negara lain. Disebutkan oleh Locke, lembaga federatif mempunyai kekuatan untuk menentukan perang dan damai, liga dan persekutuan, semua transaksi dengan orang atau komunitas di negara lain.⁷⁷

Kekuasaan yudikatif memiliki fungsi sebagai penghakim. Dalam bukunya,

72 John Locke, 1823, *Two Treatises of Government*, The Works of John Locke, London, hlm. 167.

73 *Ibid.*, hlm. 168.

74 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 112.

75 John Locke mendefinisikannya sebagai "*a power always in being*".

76 John Locke, *Op.cit.*, hlm.167.

77 John Locke, *Op.cit.*, hlm. 168.

Montesquieu menyebutkan kekuasaan yudikatif mempunyai hak untuk mengukum penjahat, atau menemukan konflik yang muncul antara dua orang.⁷⁸ Dapat disimpulkan, lembaga-lembaga yudikatif memiliki fungsi mengadili. Lembaga-lembaga yudikatif dalam pelaksanaannya berupa pengadilan-pengadilan yang independen. Lembaga yudikatif bersifat independen supaya dalam mengadili tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga lain.

Yang membedakan kedua teori tersebut adalah kekuasaan federatif dan yudikatif. Jika ditelaah kembali, dalam teori yang dikemukakan Locke, urusan mengadili termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif dan urusan diplomatis dipisahkan menjadi kekuasaan tersendiri.⁷⁹ Sedangkan dalam teori yang dikemukakan Montesquieu, urusan diplomatis termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan urusan mengadili dipisahkan menjadi kekuasaan yudikatif yang sifatnya independen.⁸⁰

Perbedaan teori Locke dan Montesquieu dalam pengelompokan urusan diplomatis dan mengadili disebabkan oleh perbedaan latar belakang dari kedua pengemuka ini. Locke memisahkan urusan diplomatis dari eksekutif karena pada jamannya, pengaruh sistem tata negara Inggris menempatkan peradilan tertinggi di tangan *House of The Lord*.⁸¹ Sedangkan Montesquieu dipengaruhi oleh pemerintahan masa kekuasaan Raja Louis XIV, yang pada saat itu sewenang-wenang. Hal ini membuat ia mempertimbangkan pentingnya kekuasaan yudikatif untuk dipisahkan dan dijauhkan dari segala pengaruh badan lainnya (independen).⁸²

Teori lain yang berhubungan dengan kekuasaan adalah pembagian kekuasaan atau *distribution of power*. Pemisahan dan pembagian memiliki makna yang berbeda. Perbedaannya terletak pada arah kekuasaannya.⁸³ *Separation of power* memisahkan kekuasaan secara horisontal yang berarti semua lembaga negara setara dan memiliki fungsinya masing-masing. Pemisahan horisontal ini didasarkan pada prinsip *checks and balances*. Sedangkan *distribution of power* mengambil arah vertikal, yang berarti membagi kekuasaan dari atasan ke bawahan.⁸⁴ *Distribution of power* menunjukkan adanya lembaga negara yang lebih tinggi dari pada yang lainnya.⁸⁵

Sistem *checks and balances* merupakan sistem yang melandasi teori *separation of power*. *Checks and balances* merupakan elemen penting konstitusi berdasarkan doktrin bahwa cabang pemerintah tidak boleh berkuasa penuh, terutama yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menyangkut hak milik.⁸⁶

78 Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *Op.cit.*, hlm. 173.

79 *Ibid.*, hlm. 172.

80 *Ibid.*, hlm. 172.

81 Ahmad Suhelmi, 2004 *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan, Jakarta*, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 201.

82 *Ibid.*, hlm 222.

83 Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 288.

84 *Ibid.* hlm 289.

85 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 35-36.

86 Leonardo W. Levy dalam Mahkamah Konstitusi, *Op.cit.*, hlm. 20.

Sistem *checks and balances* telah dijelaskan oleh John Adams, David Wootton, Whig John Toland, dan Marcham Nedham, yang semuanya memiliki inti bahwa *checks and balances* adalah konsep saling kontrol dan saling megimbangi.⁸⁷ *Checks and balances* memastikan fungsi dan kewenangan ketiga lembaga *trias politica*, yang diciptakan oleh *separation of power*, tidak tercampur aduk dan memastikannya tetap setara dan memastikan tidak ada intervensi berlebihan antar lembaga.⁸⁸

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, lembaga yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah:⁸⁹

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- b. Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Kementerian Negara, Menteri Luar Negri, Mentri Dalam Negri, dan Menteri Pertahanan;
- d. Duta dan Konsul;
- e. Pemerintahan Daerah Provinsi (Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi);
- f. Pemerintahan Daerah Kabupaten (Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD Kabupaten);
- g. Pemerintah Daerah Kota (Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota dan DPRD Kota);
- h. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- i. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- j. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- k. Bank Sentral;
- l. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- m. Mahkamah Agung (MA);
- n. Mahkamah Konstitusi (MK);
- o. Komisi Yudisial (KY);
- p. Tentara Nasional Indonesia (TNI), TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara;
- q. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- r. Satuan pemerintahan daerah khusus atau istimewa;
- s. Badan-badan lain yang berkaitan dengan fungsi kehakiman.

87 Mahkamah Konstitusi, *Ibid.*, hlm. 150.

88 Samuel T. Howe, *Governmental Checks and Balances*, Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the National Tax Association, Vol. 10, Kansas, National Tax Association, hlm. 154.

89 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- t. Dari lembaga-lembaga negara yang telah disebutkan di atas, yang termasuk lembaga tinggi negara adalah:⁹⁰
- u. MPR, DPR, DPD, yang memegang fungsi legislatif;
- v. Presiden dan Wakil Presiden, yang memegang fungsi eksekutif; dan
- w. MA dan MK yang memegang fungsi yudikatif.

Sistem kelembagaan negara Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 menerapkan sistem *checks and balances* untuk lembaga-lembaganya. Semua lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah sederajat dan mengimbangi satu sama lain. Salah satu masalah yang dapat muncul dari kesetaraan ini adalah adanya perbedaan penafsiran Undang-Undang Dasar dari masing-masing lembaga negara.⁹¹ Mahkamah Konstitusi mempunyai tugas untuk memutus final masalah-masalah yang berkaitan dengan perbedaan penafsiran UUD 1945 lewat proses pengadilan tata negara.⁹²

Distribution of power mencerminkan pemerintahan Indonesia di masa sebelum adanya amandemen UUD 1945.⁹³ Hal ini ditunjukkan lewat peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang tertulis dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”⁹⁴ MPR, sebagai lembaga tertinggi negara, mendistribusikan kekuatannya ke lembaga lain. Hal ini menyebabkan Presiden menjadi mandataris MPR yang sepenuhnya bertanggung jawab pada MPR.

Distribution of power oleh MPR tidak lagi berlaku. Dengan diamandemennya Pasal 1 ayat (2) menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”⁹⁵, kedudukan MPR telah bergeser dari lembaga tertinggi negara menjadi setara dengan lembaga negara lainnya. Kekuasaan di Indonesia lebih condong ke *separation of power* yaitu *trias politica*. Namun, *trias politica* yang dianut tidak murni seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu. Hal-hal yang membedakan adalah, Indonesia tidak murni hanya terdiri dari tiga lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) saja, tetapi ada Badan Pemeriksa Keuangan yang mempunyai fungsi audit; ketiga fungsi itu tidak hanya mempunyai satu badan, tetapi lebih dari satu badan⁹⁶; dan lembaga-lembaga negara dalam ketiga fungsi tersebut terhubung lewat *checks and balances* sehingga tidak sepenuhnya terpisah.⁹⁷

90 KY secara struktural termasuk setara dengan MK dan MA namun secara fungsional tidak karena kewenangan dan tugas KY tergolong sebagai tugas penunjang (*auxiliary*) dari lembaga-lembaga kehakiman. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 Jimly Asshiddiqie, 2009, *The Constitutional Law of Indonesia*, Sweet and Maxwell Asia, Selangor, hlm.136

94 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

95 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan.

96 Dalam legislatif ada MPR, DPR, DPD, dan DPRD, eksekutif tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden tetapi ada lembaga mandiri lain seperti TNI dan Kepolisian Negara.

97 Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law...*, *Op.cit.*, hlm.136-138.

Amandemen UUD 1945 juga telah menggeser peran Presiden yang tidak lagi bertanggungjawab pada MPR karena tidak lagi dipilih oleh MPR. Presiden, setelah amandemen UUD 1945, dipilih langsung oleh rakyat⁹⁸ sehingga Presiden kini bertanggungjawab sepenuhnya kepada rakyat dan bukan pada MPR. *Distribution of power* kini hanya diimplementasikan dalam pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.⁹⁹

4. Pembagian Kamar Parlemen

Parlemen dalam suatu negara tidak hanya dapat bekerja dalam satu badan, melainkan bisa dibagi menjadi dua atau bahkan lebih badan. Pemikiran ini dikenal dengan pembagian kamar parlemen (*parliament chambers*). Parlemen, pada umumnya, bisa memiliki satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), dan tiga kamar (trikameral).

Unikameral adalah parlemen yang hanya menggunakan satu kamar atau satu badan sebagai perwakilan dari rakyatnya. Unikameral biasanya digunakan oleh negara-negara kesatuan atau negara-negara dengan ukuran kecil, baik wilayah maupun populasinya. Hal ini disebabkan karena negara yang memiliki wilayah atau populasi yang lebih kecil memiliki lebih sedikit kepentingan politik (*competing political interest*).¹⁰⁰ Menurut Betty Drexhage, kepentingan politik yang lebih sedikit disebabkan oleh homogenitas masyarakat negara kesatuan atau negara kecil yang menghasilkan kurangnya kerumitan ekonomi dan stratifikasi politik.¹⁰¹

Sedikitnya pembagian wilayah mengurangi urgensi adanya kamar kedua. Hanya adanya satu kamar untuk satu negara kecil membuat proses pengambilan keputusan lebih strategis karena tidak perlu adanya koordinasi dengan badan legislatif lain. Beberapa negara berhasil dalam menerapkan parlemen unikameral. Selandia Baru, Denmark, dan Finlandia berhasil menerapkan unikameral hingga hari ini. Sebagai negara demokratis yang berkembang, bentuk unikameral cocok digunakan oleh negara-negara tersebut.¹⁰²

Unikameral kurang dapat bekerja di negara dengan bentuk negara federasi karena negara federasi memiliki pembagian wilayah-wilayah konstituen. Hal ini menciptakan lebih banyak kepentingan politik dibanding dengan negara kesatuan. Masyarakat akan mempunyai kecenderungan bersaing untuk dapat masuk ke lembaga perwakilan supaya bisa merepresentasikan kelompoknya.¹⁰³

98 Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

99 Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law...*, *Op.cit.*, hlm.138.

100 Legislative Resesarch Series, *One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*, National Democratic Institute For International Affairs, Paper 3, hlm. 4.

101 Betty Drexhage, 2015, *Bicameral Legislatures: An International Comparison*, Terjemahan Linguistic Link Europe, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Den Haag, hlm. 12.

102 C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm 194.

103 *Ibid*.

Banyak pendapat dikeluarkan oleh ahli tentang bentuk unikameral. Menurut Emma Estill, ia berpendapat bahwa unikameral sering dianggap parlemen model lama.¹⁰⁴ Pendapat lain juga dikemukakan oleh C. F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitution*". Ia berpendapat bahwa bentuk unikameral pada umumnya digunakan oleh negara-negara yang sedang dalam masa rekonstruksi setelah revolusi.¹⁰⁵ Pendapat ini masuk akal karena bentuk unikameral, yang hanya memiliki satu kamar, lebih sederhana dan lebih mudah dijalankan oleh negara yang akan memulai kembali pemerintahan. Hal ini dibuktikan oleh Prancis yang mengadopsi bentuk unikameral setelah Revolusi Prancis pada tahun 1791-1793. Mereka berpendapat bahwa satu kamar berguna untuk menjaga kesatuan lembaga legislasi. Adanya dua kamar dianggap memiliki dua kedaulatan.¹⁰⁶ Strong juga berpendapat bahwa bentuk unikameral itu tidak akan bertahan lama.¹⁰⁷ Hari ini, Prancis tidak lagi mengadopsi bentuk parlemen unikameral, melainkan bikameral yang terdiri dari *National Assembly* dan *Senate*.¹⁰⁸

Bentuk bikameral, di sisi lain adalah parlemen yang memiliki dua kamar. Dua kamar ini umumnya disebut *upper house* dan *lower house*. Kamar-kamar ini memiliki penamaan berbeda di negara-negara.

Dua kamar ini mengadopsi dua prinsip perwakilan berbeda.¹⁰⁹ Prinsip perwakilan terdiri dari perwakilan politik, perwakilan berdasarkan wilayah, dan perwakilan berdasarkan fungsi. Perwakilan berdasarkan politik berarti lembaga perwakilan mewakili partai politik. Perwakilan berdasarkan wilayah berarti lembaga perwakilan yang mewakili daerah yang dibagi berdasarkan letak geografisnya. Sedangkan perwakilan berdasarkan fungsi adalah lembaga perwakilan yang dibentuk berdasarkan fungsi tertentu yang telah ditentukan secara khusus. Hal yang mempengaruhi fungsi ini pada umumnya adalah latar belakang sejarah dan pengalaman negara tersebut.¹¹⁰

Menurut C.F. Strong, adanya dua kamar dalam parlemen sangat cocok untuk negara federal. Hal ini dikarenakan negara federal memiliki lebih banyak kepentingan politik yang butuh difasilitasi lewat lembaga perwakilan. Banyaknya kepentingan politik disebabkan oleh masyarakat yang lebih heterogen karena wilayahnya, golongannya, atau wilayah konstituennya. Kamar kedua dalam bikameral dapat mewakili kepentingan wilayah-wilayah konstituen.¹¹¹ Contoh dari pernyataan ini adalah Amerika Serikat yang adalah negara republik federal. Amerika Serikat memiliki *Congress* yang terdiri dari *House of Representative* menganut prinsip perwakilan politik dan *The*

104 Emma Estill, *A Single House Legislature*, The Southwestern Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 4, Maret 1922, hlm. 311.

105 C. F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 164.

106 Emma Estill, *Op.cit.*, hlm. 312.

107 C. F. Strong, *Loc.cit.*

108 Sénat, "Welcome to the French Senate", diakses dari <https://www.senat.fr/Ing/en/index.html>, pada tanggal 5 Juni 2018 pukul 01.39

109 Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional ...*, *Op.cit.*, hlm.126.

110 *Ibid.*

111 C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 195-196.

Senate menganut prinsip perwakilan berdasarkan wilayah, yaitu negara-negara bagian.¹¹²

Bentuk negara kesatuan juga bisa diuntungkan oleh bentuk bikameral. Negara kesatuan yang memiliki wilayah besar dan populasi yang banyak dapat terbantu dengan adanya dua kamar dalam parlemen. Dua parlemen dapat mewakili kepentingan politik dari wilayah-wilayah atau golongan-golongan yang tidak bisa diwakilili hanya dengan satu kamar. Bentuk ini diterapkan oleh Inggris yang adalah negara kesatuan dengan sistem parlementer. Inggris memiliki *House of Lords* sebagai *upper chamber* dan *House of Commons* sebagai *lower chamber*.

Lijphart mengemukakan bahwa perlu diketahui kekuatan bikameral dari suatu negara. Hal ini ditentukan lewat kesejajaran kekuasaan antara dua lembaga atau satu lebih kuat dengan yang lain (*symmetrical or asymmetrical*) dan komposisi anggotanya, apakah sebanding antar satu lembaga dengan lembaga lainnya atau tidak (*congruent or incongruent*). Terdapat empat kategori, yaitu kuat (*strong*), kuat menengah (*medium-strength*), lemah (*weak*), dan unikameral. *Strong bicameralism* adalah ketika kedua badan *symmetrical* dan *incongruent*; *medium strength* adalah ketika kedua badan hanya melengkapi salah satu dari *symmetrical* atau *incongruent*; sedangkan *weak* adalah ketika kedua badan *asymmetrical* dan *congruent*.¹¹³

Berikut adalah contoh negara-negara dengan kekuatan bikameralnya (1945-2010):¹¹⁴

Strong (symmetrical dan incongruent)		Antara medium-strength dan weak	
Swiss	Jerman	Botswana	Britania Raya
Amerika Serikat			
Medium-strength (symmetrical dan congruent)		Weak (asymmetrical dan congruent)	
Italia	Belanda	Austria	Irlandia
Jepang		Swedia	
Medium-strength (asymmetrical dan incongruent)			
Kanada	Spanyol		
Prancis			

Tabel 2 Kekuatan Bikameral Negara-Negara (1945-2010)

Antara bentuk unikameral dan bikameral, Estill berpendapat bahwa unikameral memiliki beberapa keuntungan dan juga dapat menjadi solusi dalam permasalahan parlemen di dunia. Ia berpendapat bahwa unikameral memiliki keanggotaan yang lebih mencukupi ditinjau dari pembagian tugas yang lebih sederhana; menghilangkan

112 Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional ...*, Op.cit., hlm.126-127.

113 Arend Lijphart, 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, Yale University Press, New Haven & London, hlm. 219.

114 *Ibid.*, hlm. 220.

pembagian “kelas”; tidak perlu adanya pengawasan antar kelas; bikameral dinilai tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan badan legislasi dan tanggung jawab tidak bisa dibagi menjadi dua; lebih efektif dalam mendiskusikan masalah; dan dapat menghemat anggaran,¹¹⁵ Bikameral dianggap hanya membuang-buang anggaran saja.¹¹⁶

Strong menjelaskan alasan dua kamar lebih baik dari satu kamar sebagai berikut:¹¹⁷

[...]that the existence of a Second Chamber prevents the passage of precipitate and ill-considered legislation by a single House; that the sense of unchecked power on the part of a single Assembly, conscious of having only itself to consult, may lead to abuse of power and tyranny; that there should be a centre of resistance to the predominate power in the state at any given moment, whether it be the people as a whole or a political party supported by a majority of voters.

(keberadaan Kamar Kedua mencegah tindakan yang tidak diinginkan dan legislasi dengan maksud buruk yang dapat dilakukan oleh parlemen dengan satu kamar, sadar dengan hanya memiliki dirinya sendiri untuk berkonsultasi, ini dapat mengarah ke penyalahgunaan wewenang dan tirany; harus ada kekuatan lain yang menahan kekuatan dominan di suatu negara setiap waktu, dalam bentuk kelompok atau partai politik yang didukung oleh mayoritas pemilih.)

Kamar kedua berfungsi untuk membatasi “tindakan” yang sengaja atau tidak disengaja, untuk memisahkan operasinya, untuk menyeimbangkan kepentingan yang satu dengan yang lain, menyeimbangkan ambisi yang satu dengan yang lain, dan menyeimbangkan dominasi antar lembaga.¹¹⁸

Bryce juga menyatakan bahwa adanya kamar kedua berguna untuk saling mengoreksi satu sama lain.¹¹⁹ Hal yang sama dijelaskan dalam *Eliot's Debate*, yaitu:¹²⁰

If the legislative authority be not restrained, there can be neither liberty nor stability; and it can only be restrained by dividing it, within itself, into distinct and independent branches. In a single house there is no check but the inadequate one of the virtue and good sense of those who compose it

(Jika kewenangan legislatif tidak dikendalikan, maka tidak akan ada kebebasan ataupun stabilitas; dan ini hanya bisa dikendalikan dengan membaginya, dalam [lembaga]nya sendiri, menjadi cabang yang berbeda dan independen. Dalam satu kamar tidak ada pemeriksaan yang memadai untuk kebaikan dan akal sehat dari pembuatnya.)

115 Emma Estill, *Op.cit.*, hlm. 317.

116 Emma Estill, *Op.cit.*, hlm. 315.

117 C. F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 195.

118 Story dalam James D. Barnett, *The Bicameral System in State Legislation*, *The American Political Science Review*, Vol. 9, No. 3, Agustus 2015, hlm. 445.

119 Bryce dalam James D. Barnett, *Op.cit.*, hlm. 462.

120 Wilson, *Eliot's Debate* dijelaskan dalam *Ibid.*, hlm. 455.

Dari semua argumen tentang keunggulan dan kelemahan dari unikameral dan bikameral, semuanya akan kembali lagi pada negara yang melaksanakan sistemnya. Kecocokannya dengan bentuk negara, bentuk pemerintah, dan sistem pemerintahan suatu negaralah yang menentukan apakah sebuah pembagian kamar parlemen baik atau tidak. Selain itu, keinginan kaum elit juga dapat mempengaruhi pemilihan bentuk parlemen.¹²¹

Bentuk trikameral adalah ketika parlemen mempunyai tiga organ yang mempunyai kewenangan, anggota, aturan, dan pimpinannya sendiri. Pembagian kamar berdasarkan bentuk trikameral didasarkan pada prinsip perwakilan berdasarkan fungsi. Pembagiannya didasarkan pada penyelenggaraan negara tersebut. Bentuk trikameral pernah diadopsi oleh Afrika Selatan yang dipengaruhi oleh fenomena *apartheid* di jamannya. Ketiga badan tersebut adalah *House of Assembly* (kulit putih), *House of Representative* (kulit berwarna), dan *House of Delegates* (orang India).¹²²

Lembaga perwakilan di Indonesia, yaitu DPR dan DPD, menganut dua prinsip perwakilan berbeda. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) menganut prinsip perwakilan politik, karena anggota-anggotanya dipilih berdasarkan partai politiknya dan dalam kerjanya mewakili partai politik. Hal ini dibuktikan dengan adanya fraksi-fraksi partai politik dalam DPR. DPD (Dewan Perwakilan Daerah) menganut prinsip perwakilan daerah, karena anggota DPD dipilih untuk mewakili wilayahnya.

Indonesia, sebelum Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 diamandemen, menyatakan bahwa MPR terdiri dari DPR dan utusan golongan. Indonesia saat itu bisa dipertimbangkan sebagai unikameral karena yang memiliki fungsi legislasi hanya DPR, sedangkan MPR dan utusan golongan tidak. Namun tidak sepenuhnya unikameral karena MPR adalah lembaga terpisah dari DPR yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari DPR.¹²³

Setelah amandemen, keanggotaan MPR tidak lagi mencakup kelompok fungsional tetapi hanya perwakilan politik (DPR) dan wilayah (DPD). MPR adalah lembaga konstitusional yang memiliki kewenangan terpisah, oleh sebab itu harus dipertimbangkan sebagai lembaga terpisah dari DPR dan DPD sehingga ada tiga lembaga negara.

Bentuk parlemen Indonesia masih didebatkan oleh banyak ahli. Bentuk parlemen Indonesia terjebak di antara bikameral dengan trikameral. Indonesia dinyatakan berbentuk bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD yang mempunyai fungsi legislasi, sedangkan MPR tidak. Namun, Jimly Asshiddiqie dengan tegas dalam bukunya menyatakan bahwa Indonesia mengadopsi bentuk parlemen trikameral karena MPR adalah lembaga konstitusional terpisah yang memiliki kewenangan, anggota, aturan, dan pimpinannya sendiri sehingga dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang

121 Betty Drexhage, *Op.cit.*, hlm. 10.

122 Pasal 37(1) *Republic of South Africa Constitution Act 110 of 1983*.

123 Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional ...*, *Op.cit.*, hlm. 127.

berdiri sendiri dan menciptakan adanya tiga lembaga.¹²⁴

Bentuk parlemen masih menjadi perdebatan hingga hari ini. Perdebatan bentuk parlemen Indonesia yang terus berlangsung dapat berdampak pada penentuan kedudukan, kewenangan, dan fungsi ketiga lembaga legislatif yang ada. Jika kedudukan, kewenangan, dan fungsi lembaga-lembaga tersebut tidak dapat secara jelas mencerminkan teori dasar yang ada, maka dapat berdampak dalam pelaksanaan fungsi legislatif di masa depan dan munculnya pertanyaan-pertanyaan lain seputar kelembagaan di Indonesia.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, diperlukan nilai-nilai yang dapat menjadi tuntunan. Tuntunan ini dituangkan dalam bentuk asas-asas yang menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berfungsi untuk memberi pedoman bagi penentuan isi peraturan ke dalam bentuk yang sesuai, sehingga dapat menggunakan metode pembentukan yang tepat dan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.¹²⁵

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terbagi menjadi dua, yaitu formal dan materiil.¹²⁶ Asas formal menjadi penuntun dalam menentukan kelayakan peraturan perundang-undangan lewat sistematika penyusunannya. Sedangkan asas materiil menjadi penuntun dalam menyusun materi muatan dalam peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang menjadi parameter dalam pembuatan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 5 dan 6 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 5 menjelaskan tentang asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹²⁷

a. Asas kejelasan tujuan.

Kejelasan tujuan yang dimaksud adalah kejelasan dari tujuan yang ingin dicapai lewat pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kepentingan umum;

b. Asas kelembangan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Asas ini memastikan peraturan perundang-undangan dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan tersebut;

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 130.

¹²⁵ A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

¹²⁶ Van der Vlies dalam Yuliandri, *Op.cit.*, hlm. 23-24.

¹²⁷ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Asas ini memastikan materi yang akan diundangkan sesuai dengan jenis aturan dimana ia akan diundangkan. Segala peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 karena UUD 1945 mengandung dasar negara Indonesia yang tidak bisa diubah;

d. Asas dapat dilaksanakan.

Asas ini mengharuskan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk dapat dilaksanakan dan diterapkan sesuai dengan tujuannya. Tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan dibentuk jika tidak dapat dilaksanakan dalam masyarakat;

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Asas ini menginginkan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan oleh masyarakat. Harus ada urgensi yang membuat suatu hal perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan;

f. Asas kejelasan rumusan.

Asas ini memastikan peraturan perundang-undangan menggunakan terminologi yang jelas dan sederhana. Penting bagi pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan untuk dapat dipahami oleh masyarakat luas, dan;

g. Asas keterbukaan.

Asas ini mengharuskan proses pembentukan perundang-undangan dapat diketahui oleh masyarakat. Dalam proses pembentukan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan harus dilaksanakan secara transparan.

Selain asas formil tersebut, terdapat asas yang berkaitan dengan muatan materi pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 6, yaitu:¹²⁸

a. Asas pengayoman.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;

b. Asas kemanusiaan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus melindungi hak asasi manusia dan harkat martabat warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

c. Asas kebangsaan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan

¹²⁸ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

d. Asas kekeluargaan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

e. Asas kenusantaraan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

g. Asas keadilan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan

j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas ini memastikan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas-asas hukum yang telah disebutkan di atas, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berdasar pada norma-norma hukum yang berlaku pada umumnya.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Sesuai dengan rumusan dan latar belakang masalah yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka urgensi dilakukannya perubahan UUD 1945 dan pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tersendiri terhadap praktik ketatanegaraan adalah sebagai berikut:

1. Perubahan Paradigma Kelembagaan MPR Pasca Perubahan UUD 1945

Pada masa awal kemerdekaan, sistem permusyawaratan dan perwakilan sebelum terbentuknya MPR dan DPR diatur dalam Pasal IV Aturan Peralihan sebagai berikut:¹²⁹

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

Komite nasional yang dibentuk untuk membantu Presiden tersebut adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang dibentuk oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945. Kelahiran KNIP dianggap sangat penting untuk membantu Presiden dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjalankan pemerintahan negara. Anggota KNIP diangkat oleh Presiden, yang pada umumnya adalah mantan anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).¹³⁰

Pada tanggal 7 Oktober 1945, KNIP mendesak Presiden untuk segera membentuk MPR dengan anggota sementara dari anggota KNIP. Desakan tersebut diwujudkan dalam bentuk referendum yang ditandatangani oleh 50 orang anggota KNIP. Namun pembentukan MPR belum dapat direalisasikan. Pada rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945 dibicarakan usul pembentukan Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional dengan alasan 150 anggota KNIP dibutuhkan oleh daerah-daerah, sehingga tidak memungkinkan menjalankan tugas KNIP dengan sempurna. Badan Pekerja selanjutnya akan bertugas menjalankan fungsi KNIP.¹³¹

KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan karena memiliki kekuasaan lembaga legislatif. Kedudukan KNIP menjadi sejajar dengan Presiden sebab KNIP ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi MPR dijalankan oleh Presiden bersama-sama KNIP.

129 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 14.

130 *Ibid.*

131 *Vide* Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945, Berita Repoeblik Indonesia Tahun I Nomor 2, hlm. 10, diambil dari H. Aa, 1950, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Djilid I*, Neijenhuis & Co. N. V., Jakarta, hlm. 60, dari Mahkamah Konstitusi, *Op.cit.*, hlm. 15.

Perubahan selanjutnya terjadi pada tanggal 10 November 1945 ketika Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri negara kepada Parlemen, yaitu KNIP. Pengumuman Badan Pekerja KNIP pada tanggal 11 November 1945 menyatakan sebagai berikut:¹³²

Seerti diketahui, maka dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para menteri bertanggung jawab. Pada lain pihak pertanggungjawaban menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan keadulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggung jawaban itu dalam susunan Pemerintahan.

Usulan tersebut merupakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Usulan itu mengubah sistem pemerintahan yang semula bersifat presidensial menjadi parlementer. Presiden menerima usul Badan Pekerja tersebut dan mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945.¹³³ KNIP menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan sepanjang berlakunya UUD 1945 pada periode pertama ini hingga digantikan dengan konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). KNIP tetap berdiri pada masa konstitusi RIS, tetapi khusus di Negara Republik Indonesia Yogyakarta yang masih menggunakan UUD 1945.

Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar (bikameral), yang meliputi perwakilan politik (DPR) dan perwakilan berdasarkan wilayah (Senat). Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang dan mewakili daerah-daerah bagian.¹³⁴ Senat disamping melakukan kekuasaan legislatif untuk masalah-masalah federal, berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi Pemerintah.¹³⁵

Konstituante juga dibentuk selain dua lembaga di atas. Tugas Konstituante adalah membentuk Konstitusi Baru bersama-sama dengan pemerintah. Konstituante akan bersidang dalam satu tahun sesudah Konstitusi RIS, akan tetapi disebabkan tidak berlakunya lagi Konstitusi RIS sejak 15 Agustus 1950, Konstituante pun belum sempat terbentuk.¹³⁶

Sebagai bagian dari peralihan dari negara federal menjadi negara kesatuan, disiapkan suatu naskah UUD oleh suatu panitia bersama. Rancangan Naskah Undang-Undang Dasar tersebut selanjutnya disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada 12 Agustus 1950, dan oleh DPR dan Senat RIS pada 14 Agustus 1950. UUD baru

¹³² *Ibid.*

¹³³ Maklumat ini sesungguhnya adalah tentang Susunan Kabinet Baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Namun dalam maklumat ini ditegaskan bahwa tanggung jawab adalah di tangan menteri. Berita Repoeblik Indonesia Tahun I, Nomor 2, hlm. 9, diambil dari *Ibid.*, hlm. 16.

¹³⁴ *Vide* Pasal 80 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS).

¹³⁵ MPR RI, 1970, *Seperembat Abad DPR RI*, Sekretaris DPR RI, Jakarta, hlm. 101. Diambil dari MK RI, *Op.cit.*, hlm. 18.

¹³⁶ Moh. Yamin, 1960, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*, Jambatan, Jakarta, hlm. 6.

ini diberlakukan secara resmi mulai 17 Agustus 1950, melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950.¹³⁷

Kembali menjadi negara kesatuan, Konstitusi RIS tidak sesuai lagi dengan perkembangan. Oleh karena itu dibentuk UUDS 1950 dengan bentuk negara kesatuan. UUD 1950 merupakan perbaikan dan gabungan dari Konstitusi RIS dan UUD 1945.

Lembaga perwakilan berdasarkan UUDS 1950 adalah DPR yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Selama DPR hasil pemilu belum terbentuk, ditentukan bahwa DPRS terdiri atas ketua, wakil-wakil ketua, dan anggota DPR RIS serta ketua dan wakil ketua, anggota Senat RIS, ketua, wakil-wakil ketua dan anggota-anggota BP KNIP, dan ketua, wakil ketua, dan anggota DPA RI.¹³⁸ Adapun alasan pengikutsertaan DPA RI dalam DPRS karena Dewan itu adalah sebuah Dewan Pusat yang telah biasa memberi nasihat kepada pemerintah RI tentang haluan politik pemerintahan dan tindakan legislatif.

Pada masa demokrasi terpimpin, dalam Konstituante, terjadi pembahasan berkepanjangan mengenai dasar negara. Terhadap kondisi tersebut, Presiden menyarankan untuk kembali kepada UUD 1945. Kemudian Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante.¹³⁹

Dalam rangka melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang salah satu isinya adalah membentuk MPRS, Presiden pada tanggal 22 Juli 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pasal 1 Penetapan Presiden tersebut menyatakan bahwa susunan MPRS terdiri atas anggota DPR - GR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.¹⁴⁰

Untuk MPRS tahun 1966 ditetapkan bahwa anggota MPRS adalah mereka yang ditetapkan menjadi anggota berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 setelah dikurangi dengan anggota MPRS dari partai politik dan ormas yang dinyatakan terlarang dan telah dibubarkan.

Kekuasaan MPRS Orde Baru ini ditentukan dalam Peraturan Tata Tertib, baik Peraturan Tata Tertib untuk Sidang Umum Ke-IV maupun Sidang Umum Ke-V. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut kekuasaan MPRS disebutkan dengan istilah Tugas dan Wewenang. Yang termasuk tugas dan wewenang MPRS adalah sebagai berikut:¹⁴¹

- a. melaksanakan tugas dan wewenang MPR sesuai dengan UUD 1945;
- b. menetapkan dan mengawasi garis-garis besar pelaksanaan UUD 1945;
- c. menetapkan acara Sidang Umum dan Peraturan Tata Tertib MPRS;

137 *Vide* Lembaran Negara RIS Tahun 1950 Nomor 56.

138 *Vide* Pasal 77 Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

139 MK RI, *Op.cit.*, hlm. 20.

140 *Ibid.*

141 *Ibid.*, hlm. 22.

- d. memilih Pimpinan MPRS; dan
- e. menerima, menanggapi, dan menilai laporan/ pertanggungjawaban Mandataris mengenai pelaksanaan Ketetapan MPRS.

Adapun pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD pertama kali dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969. Selanjutnya, MPR, DPR, dan DPRD dipilih melalui pemilihan umum li Nomor 3 Tahun 2009 Nomor 3 Tahun 2009 Nomor 3 Tahun 2009 tahun sekali hingga pemilihan umum terakhir di masa Orde Baru pada 1997. Komposisi dan kedudukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan diatur dalam Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. MPR tetap merupakan lembaga tertinggi yang anggotanya terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan-golongan dan utusan daerah-daerah. Kedudukan dan hubungan lembaga tertinggi negara dengan/atau antar lembaga tinggi negara diatur berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978.¹⁴²

Kekuasaan Orde Baru mulai goyah pada saat bangsa Indonesia didera oleh krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi serta krisis multidimensi. Sebagai respon terhadap kondisi politik nasional tersebut, dilaksanakan Sidang Istimewa (SI) MPR 1998. Salah satu hasil SI MPR adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilihan umum selambat-lambatnya Juni 1999. Perubahan terhadap materi UUD 1945 dapat dikatakan telah dirintis pada SI MPR 1998 ini, yaitu dengan adanya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Hal itu secara tidak langsung telah mengubah dan menambah materi UUD 1945. Namun demikian pada SI tersebut telah dihasilkan ketetapan yang memberikan jalan untuk Perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.¹⁴³

Perkembangan lain yang terjadi adalah adanya Sidang Tahunan MPR (ST MPR) berdasarkan Pasal 50 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Dengan demikian, MPR memiliki agenda sidang sekali setiap tahun, di luar Sidang Umum (SU) MPR yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Salah satu agenda dalam ST MPR adalah Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Laporan tersebut merupakan konsekuensi kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Laporan tersebut selanjutnya dibahas dan diberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara.¹⁴⁴

142 *Ibid.*, hlm. 23.

143 *Ibid.*, hlm. 24.

144 *Vide* Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000, Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001, dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002.

Dengan demikian sejarah lahirnya MPR dapat ditelusuri sejak sebelum kemerdekaan Republik Indonesia dimana segala kekuasaan dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional¹⁴⁵ sebagaimana diamanatkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Seiring berjalannya waktu, sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat sebagai konsensus bangsa Indonesia,¹⁴⁶ terdapat keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat dengan lembaga perwakilan yang dijawantahkan dalam bentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bentuk ini pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidato tanggal 1 Juni 1945 dengan prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah Sila Keempat Pancasila, tentang mufakat atau demokrasi yang didalamnya terkandung prinsip kebersamaan didalam negara.¹⁴⁷

Sejalan dengan konsepsi Soekarno tersebut, Moh. Yamin dalam sidang kedua BPUPKI,¹⁴⁸ juga mengemukakan prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan dengan istilah Peri Kerakyatan. Konsepsi mengenai MPR oleh Moh. Yamin tersebut ditempatkan dalam Bab II Pasal 2 yang berbunyi:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.
- 3) Seluruh Pemerintah bersama-sama dengan Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Berdasarkan rumusan tersebut dapat ditarik benang merah bahwa kedudukan MPR menurut Moh. Yamin ialah lembaga kekuasaan yang setinggi-tingginya di Negara Republik Indonesia. Lembaga ini merupakan kumpulan permusyawaratan seluruh rakyat, dengan komposisi anggota yang terdiri dari wakil daerah dan wakil golongan yang dipilih secara bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Konstruksi

145 Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945, sebelum terbentuknya MPR dan DPR yang menjalankan fungsi kekuasaan legislatif adalah KNIP. Dengan demikian KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan. Kedudukan KNIP yang semula membantu Presiden, berarti di bawah Presiden, menjadi sejajar dengan Presiden karena ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Hal itu berarti bahwa fungsi MPR dijalankan oleh Presiden bersama-sama KNIP, diambil dari MK RI, *Op.cit.*, hlm. 15.

146 *Vide* Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat.

147 Samsul Wahidin, 1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 69.

148 Sidang BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juni 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

MPR didalam konsep ini diatur sedemikian rupa sehingga didalamnya juga termasuk lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kepada MPR inilah Presiden memberikan pertanggungjawaban. Dengan demikian seluruh komponen yang ada didalam seluruh negara terwakili didalam Badan Perwakilan yang berupa MPR.¹⁴⁹

Soepomo dalam rapat BPUPKI tanggal 13 Juli 1945 juga mengemukakan ide yang hampir serupa dengan mendasarkan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah dan menggunakan istilah Badan Permusyawaratan. Fungsi dari badan ini antara lain:¹⁵⁰

- a. Sebagai Badan Permusyawaratan dari rakyat yang akan menetapkan garis-garis kebijaksanaan pemerintah disamping kepala negara.
- b. Sebagai pengawas dalam arti pasangan kepala negara didalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan kerjasama in, kepala negara senantiasa mengetahui aspirasi masyarakat serta masalah-masalah yang timbul, terjelma di dalam Badan Permusyawaratan.

Dalam rapat Panitia Perancang UUD tanggal 11 sampai dengan 13 Juli 1945, ide-ide terkait pembentukan MPR tersebut kemudian dibahas dan dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) naskah rancangan UUD 1945. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa *souvereintiet* berada ditangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat. Penjabaran tentang Badan Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat berbunyi:¹⁵¹

Pasal 18

- 1) Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 2) Badan Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.

Pasal 19

Badan Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Pada sidang tanggal 13 Juli 1945 disepakati pula bahwa konsepsi lembaga Badan Permusyawaratan Rakyat diubah namanya menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan penggunaan terminologi bahasa tersebut merupakan bentuk usulan Parada Harahap yang berpendapat bahwa istilah 'Badan' dirasa janggal dan sebaiknya diganti

149 Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 53.

150 Samsul Wahidin, *Op.cit.*, hlm. 72

151 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), *Op.cit.*, hlm 249-252.

dengan 'Majelis'. Lebih lanjut Sukiman menambahkan bahwa perlu dipertegas perbedaan kedudukan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Anggota MPR sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat dengan kedudukan DPR lebih rendah dari MPR. Pendapat-pendapat ini kemudian dirumuskan dalam Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan.

Rapat BPUPKI selanjutnya yakni pada 15 Juli 1945, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, MPR berwenang memilih Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.¹⁵² Konsepsi MPR ini kemudian diresmikan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 saat disahkannya Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.¹⁵³

Namun demikian, Kewenangan MPR mengalami pasang surut seiring dengan pemberlakuan konstitusi di Indonesia. Sejak ditetapkannya UUD 1945 oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 hingga dilakukannya perubahan UUD 1945 periode tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir pada tahun 2002.

Sebagai sebuah lembaga permusyawaratan,¹⁵⁴ MPR mengalami penyusutan kewenangan mulai dari saat pertama kali dibentuk sebagai lembaga hingga saat ini, pasca dilakukannya perubahan UUD 1945. Kedudukan MPR sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat atau penjelmaan seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).¹⁵⁵ MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi sehingga disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Presiden harus menjalankan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan MPR. Presiden adalah mandataris MPR yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR sehingga kedudukannya tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* terhadap MPR.¹⁵⁶ Perubahan paradigma atas kelembagaan MPR mulai dari sebelum perubahan hingga pasca perubahan UUD 1945, dipaparkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

152 *Vide* Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).

153 Widayati, 'Rekonstruksi Kelembagaan MPR', Prosiding Seminar Nasional.

154 *Vide* Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

155 Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

156 *Ibid.*

	Sebelum Perubahan UUD 1945	Setelah Perubahan UUD 1945
Kedudukan	Lembaga negara tertinggi	Sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lain
	Pasal 1 ayat (2)	
	Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang
Susunan	Anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan	Anggota DPR dan Anggota DPD
	Pasal 2 ayat (1)	
	Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.	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.
Pengisian Keanggotaan	Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik dan anggota DPR yang diangkat dari ABRI Utusan daerah diangkat Utusan Golongan diangkat	Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan oleh partai politik. Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari calon perseorangan
Wewenang	MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2)) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden *tanpa proses hukum terlebih dahulu	Mengubah dan menetapkan UUD {Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37} Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden {Pasal 3 ayat (2)} Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD {Pasal 3 ayat (3)} setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden {Pasal 8 ayat (2)} 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, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan {Pasal 8 ayat (3)}

Tabel 3 Perbandingan Susunan, Kedudukan, Susunan Keanggotaan, dan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Dalam praktik penyelenggaraan kewenangan MPR sebelum Perubahan UUD 1945, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR dan pada akhir masa jabatannya dengan memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh UUD atau MPR dihadapan sidang MPR. Dalam praktik ketatanegaraan, rumusan pengertian Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR tidak sekedar diartikan pengawasan, akan tetapi termasuk juga pemberhentian Presiden dari jabatannya seperti yang terjadi pada saat rezim Presiden Soekarno¹⁵⁷ dan Presiden Abdurrahman Wahid.¹⁵⁸ Selanjutnya kewenangan pemberhentian ini diatur dalam Ketetapan MPR tentang Tata Tertib. Salah satu wewenang MPR disebutkan adalah "... mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh melanggar haluan negara dan/atau UUD 1945." Pertanggungjawaban yang dimaksud berkenaan dengan pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut.¹⁵⁹

Proses laporan pertanggungjawaban Presiden kala itu lebih menampakkan dominannya peristiwa politik.¹⁶⁰ Pertanggungjawaban Presiden yang dimaksud, dilaksanakan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban yang disampaikan di hadapan Sidang Umum MPR pada saat mengakhiri masa jabatan. MPR dalam kewenangannya kemudian memberikan penilaian atas laporan pertanggungjawaban tersebut, yang mana secara hukum MPR dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan. Akan tetapi, kewenangannya tersebut tidak mempunyai makna hukum yang berarti. Apabila MPR melakukan penolakan, maka terdapat dua pilihan, yakni memberhentikan Presiden dari jabatannya atau memerintahkan Presiden melengkapinya dan menyempurnakan pertanggungjawabannya.

Keputusan memberhentikan Presiden dari jabatannya tidak memiliki implikasi hukum apapun sebab pada saat itu masa jabatan Presiden telah berakhir. Adapun memerintahkan dilengkapinya dan disempurnakannya laporan pertanggungjawaban, berarti secara *de facto* telah memperpanjang masa jabatan Presiden yang sudah semestinya berhenti karena masa jabatannya telah berakhir. Dari mekanisme diatas, sistem pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan hanya memberikan satu pilihan

157 Setelah peristiwa G30S/PKI, Pada tahun 1976 dikeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1976 tertanggal 12 Maret 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno. Seperti disebutkan dalam konsiderans Ketetapan MPRS tersebut bahwa pertanggungjawaban Presiden yang Nawakrasa beserta pelengkapinya seperti tertuang dalam Surat Presiden Nomor 01/Pres/1967 tertanggal 10 Januari 1967 tidak memenuhi harapan rakyat dan anggota-anggota MPRS pada khususnya, maka pertanggungjawaban Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusional, Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 93.

158 Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 106.

159 *Vide* Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat dan perubahan-perubahannya.

160 Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm.99.

kepada MPR, yaitu menerima serta mengesahkannya laporan pertanggungjawaban Presiden.¹⁶¹

Pada periode tahun 1972-1977 dan periode tahun 1977-1982, secara yuridis MPR diproses dan dibentuk oleh Pemilihan Umum. Akan tetapi pada dasarnya terdapat tiga cara pemilihan anggota MPR yaitu:¹⁶² (1) melalui pemilihan umum; (2) melalui pemilihan bertingkat; dan (3) melalui pengangkatan/penunjukkan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, sebab terdapat sebagian anggota DPR yang pengisiannya melalui pengangkatan. Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari utusan daerah. Dikatakan “sebagian” karena hanya sebagian saja dari anggota MPR khususnya utusan daerah yang dipilih secara bertingkat, sedangkan sebagian lainnya sebagai jabatan *ex officio* (Gubernur). Tidak ada dasar konseptual yang kokoh menentukan Gubernur adalah *ex officio* anggota MPR. Dalam kenyataan, utusan daerah yang dipilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat I terutama dari pejabat-pejabat di daerah seperti Panglima Komando Daerah Militer dan rektor universitas, sama sekali tidak ada kaitannya dalam mewakili rakyat di daerah. Oleh karena itu, utusan-utusan daerah di MPR dianggap tidak memperjuangkan kepentingan daerah, melainkan kepentingan penguasa belaka.¹⁶³

Adapun cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golongan Karya (Golkar) Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari utusan daerah serta seluruh utusan golongan-golongan. Tidak dapat disangkal bahwa anggota MPR pada periode tersebut mayoritas berasal dari pengangkatan dan penunjukan Presiden. Meskipun MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, akan tetapi dalam praktik ketatanegaraan, MPR adalah lembaga yang lemah jika dibandingkan dengan lembaga eksekutif yang berada pada posisi yang lebih kuat. Hal ini ditunjukkan dengan tidak pernah didapatinya MPR meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, meskipun hal tersebut merupakan kewenangannya. Kemudian dalam praktiknya, sebagian besar konsep dasar putusan-putusan MPR, seperti halnya Rancangan GBHN datangnya adalah dari pihak pemerintah, sedangkan kewenangan MPR kala itu hanya menyetujui lalu menetapkannya dalam bentuk ketetapan atau keputusan. Sehingga, meskipun secara teoritis MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat, namun MPR belum melaksanakan kewenangannya secara utuh sebagai

161 *Ibid.*

162 Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung, hlm. 186.

163 Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 73.

perwakilan seluruh rakyat. Oleh karena itu, MPR tidak mendapatkan kepercayaan rakyat atas kewenangannya mengawasi masalah kenegaraan saat itu.¹⁶⁴

Pasca dilakukannya perubahan UUD 1945 terakhir kali pada tahun 2002, MPR mengalami cukup banyak perubahan mendasar baik dari segi susunan kelembagaan maupun dari sisi wewenang. Kemudian secara keseluruhan, UUD 1945 kini mengenal tujuh lembaga tinggi negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pengelola Keuangan (BPK) serta lembaga tambahan lain yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU). Keberadaan MPR dalam struktur kelembagaan sebuah negara merupakan ciri khusus yang dimiliki oleh Indonesia karena tidak ada satupun negara lain yang memiliki lembaga yang serupa. Bahkan empat di antara tujuh lembaga tinggi negara yang telah disebutkan sebelumnya merupakan cetak biru kelembagaan warisan dari Belanda. DPR berasal dari *Volksraad*, MA berasal dari *Hogerechtschof*, BPK berasal dari *Raad Van Rekenkamer* dan Presiden berasal dari Gubernur Jenderal.¹⁶⁵

Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah pemikiran bahwa menghilangkan MPR sama saja dengan menghilangkan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.¹⁶⁶ Secara kelembagaan, MPR sebenarnya merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan bukan sebagai suatu forum parlemen sebagaimana *Congress* di Amerika Serikat. Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR, tidak serta merta menjadikan MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Melainkan MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri.

Polemik apakah MPR sesuai dikatakan sebagai lembaga dapat dilihat dari segi kewenangan dan fungsinya dengan argumentasi sebagai berikut:¹⁶⁷

- a. MPR bukan pemegang kedaulatan rakyat lagi menurut perubahan UUD 1945, kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD;
- b. Menurut Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Walaupun pasal ini terlihat penting karena mengubah dan menetapkan UUD, tetapi hanya dilakukan secara insidental, bukan tugas yang setiap waktu harus dilakukan karena mengubah konstitusi lain halnya dengan mengubah undang-undang yang prosesnya lebih cepat. Fungsi ini seperti fungsi yang dilakukan oleh konstituante pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat

164 Budiman B. Sagala, 1982, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 77.

165 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 13.

166 *Ibid.*

167 Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 176-177.

1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950;

- c. MPR sudah tidak memegang kewenangan yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan, yaitu dengan tidak adanya kewenangan untuk memilih presiden dan wakil presiden, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 6A dan Pasal 22E UUD 1945.
- d. Dalam hal *impeachment*, menurut Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD 1945, ini juga merupakan kejadian yang tidak selalu terjadi. Dalam sejarah ketatanegaraan dan politik di berbagai negara, tidak setiap tahun Presiden diberhentikan oleh parlemennya (dalam konteks Indonesia, oleh MPR). Dan dalam hal ini MK yang memeriksa dan memutuskan dari gugatan yang diajukan oleh DPR. Sehingga, untuk memberikan kepastian hukum dan kewibawaan dari lembaga hukum (Mahkamah Konstitusi), MPR sebaiknya hanya mengeksekusi putusan yang telah dijatuhkan oleh MK.

Dari argumentasi tersebut, jelas bahwa fungsi-fungsi MPR saat ini merupakan fungsi yang bukan rutinitas atau bersifat *ad hoc* dan *ceremonial* saja.¹⁶⁸

Berdasarkan penjabaran diatas, keberadaan lembaga MPR yang pada awalnya diperuntukkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, sebagaimana perwujudan dari Sila Keempat Pancasila telah mengalami banyak penyusutan baik dari segi kedudukan maupun kewenangannya. Akan tetapi, sebagai sebuah lembaga permusyawaratan yang masih eksis hingga saat ini, Perubahan UUD 1945 telah menanggalkan dasar-dasar penyelenggaraan lembaga permusyawaratan. Penataan kembali lembaga MPR sangat diperlukan agar tujuan-tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dapat tercapai. Hal ini selaras pula dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca perubahan, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sehingga, kewenangan MPR sebagai salah satu lembaga tinggi negara, khususnya sebagai lembaga permusyawaratan perlu disesuaikan dengan perkembangan zaman agar seyogyanya dapat menyelesaikan berbagai permasalahan di masyarakat melalui perubahan UUD 1945 yang kelima.

2. **Kedudukan MPR dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

MPR diidentifikasi secara tegas sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan

168 Hasil wawancara dengan Denny Indrayana, pada tanggal 3 Mei 2018, pukul 12.00 WIB.

Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Ketentuan mengenai MPR dalam UU MD3 hanya diatur dalam Pasal 2 hingga Pasal 66. Adapun pengaturan berkaitan dengan Susunan dan Kedudukan, Wewenang dan Tugas, Keanggotaan, Hak dan Kewajiban Anggota, Fraksi dan Kelompok Anggota MPR, Alat Kelengkapan, Pelaksanaan Wewenang dan Tugas, Pelaksanaan Hak Anggota, Persidangan dan Pengambilan Keputusan, serta mengenai Penggantian Antarwaktu yang tidak dijelaskan dengan cukup rinci dan lengkap.

MPR dalam UUD 1945 tetap ditentukan memiliki kewenangan tersendiri. MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD,¹⁶⁹ memilih wakil presiden jika terjadi kekosongan jabatan wakil presiden,¹⁷⁰ memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan.¹⁷¹ MPR juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.¹⁷² Akhirnya meskipun hanya bersifat *ceremonial*, MPR juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁷³

Dalam UU MD3, MPR ditentukan tetap mempunyai Pimpinan tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR sendiri, terlepas dari Pimpinan DPR dan Pimpinan DPD. Dengan dua alasan tersebut, keberadaan MPR itu harus dilihat sebagai institusi yang berdiri sendiri disamping DPR dan DPD.¹⁷⁴

Adapun mengenai kewenangan dan tugas MPR lebih lanjut diatur dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014). Segala hal yang berkaitan dengan kewenangan MPR secara teknis dijabarkan dengan lebih rinci dalam peraturan ini. Peraturan MPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat mengingat pengaturannya diperintahkan oleh UU MD3.¹⁷⁵ Akan tetapi, peraturan ini tidak efektif menyelesaikan permasalahan atas pengaturan mengenai lembaga MPR saat ini.

Idealnya pengaturan tentang MPR diatur dalam satu undang-undang tersendiri sesuai rumusan Pasal 2 ayat (1) bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas

169 *Vide* Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

170 *Vide* Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

171 *Vide* Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

172 *Vide* Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

173 *Vide* Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

174 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara ...*, *Loc.cit.*

175 *Vide* Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Frasa “dengan” pada Pasal 2 ayat (1) tersebut mengandung makna bahwa pengaturan lebih lanjut dilakukan dengan menuangkannya dalam suatu undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai MPR.¹⁷⁶ Dalam hal ini menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang salah satunya berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945.¹⁷⁷

Isu pengaturan mengenai MPR secara lebih spesifik dan dalam satu UU tersendiri pernah dijadikan salah satu permohonan pengujian UU oleh Megawati Soekarnoputri atas materi muatan UU MD3 yang menurutnya bertentangan dengan UUD 1945 disebabkan tidak dibentuknya UU MPR, UU DPR, dan UU DPD secara terpisah. Dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, MK dalam menjawab permohonan tersebut menimbang bahwa MPR, DPR dan DPD, ketiganya merupakan lembaga negara sebagai lembaga perwakilan dan berkaitan satu sama lain. Pengaturan ketiga lembaga negara tersebut dalam satu Undang-Undang akan memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Dengan demikian, frasa “dengan” dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berkaitan dengan hal ihwal MPR, DPR, dan DPD, diatur dengan Undang-Undang dan dibaca dalam satu tarikan nafas dengan frasa “dengan” Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22C ayat (4) UUD 1945, sehingga frasa “dengan” bukan dimaknai Undang-Undang tentang MPR, tentang DPR, dan tentang DPD tersendiri dan dipisahkan satu sama lain.

Mengkritisi Putusan MK tersebut, terdapat keganjilan di dalamnya yaitu keberadaan DPRD tidak dibahas meskipun permohonan *a quo* adalah atas UU MD3. Mengenai kedudukan DPRD dalam UUD 1945 dibahas dalam Bab Khusus tentang Pemerintahan Daerah. Lebih tepatnya pengaturan tentang DPRD tercantum dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sebagai berikut:

Pasal 18

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pasal 18A

1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi,

¹⁷⁶ Hukum terikat pada bahasa terutama berkaitan dengan penafsiran hukum yang pada dasarnya merupakan penjelasan dari segi bahasa. Metode interpretasi gramatikal merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Lihat Sudikno Mertokusumo dan A Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 14-15.

¹⁷⁷ Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹⁷⁸ tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.¹⁷⁸ Sehingga, hal ini menunjukkan bahwa DPRD merupakan mitra kerja dari Kepala Daerah dan tidak tepat apabila memiliki kekuasaan legislatif seperti DPR, sebab di dalam negara *unitaris*, terdiri hanya dari satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara bersangkutan. Dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.¹⁷⁹ Oleh karena itu keberadaan DPRD merupakan bagian daripada penyelenggaraan pemerintah daerah dan tidaklah sesuai apabila diatur pelaksanaan wewenangnya dalam satu UU bersamaan dengan lembaga MPR, DPR, dan DPD melainkan diatur bersamaan dengan UU Pemerintahan Daerah. Keadaan ini menunjukkan, tidaklah tepat apabila Putusan MK ini dijadikan landasan hukum atas perlu tidaknya dibentuk UU tersendiri untuk setiap lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD.¹⁸⁰

Konsekuensi yang muncul atas pengaturan empat lembaga sekaligus dalam UU MD3, khususnya berkaitan dengan lembaga MPR dalam tataran yuridis, kewenangan lembaga MPR tidak dijelaskan secara rinci dan jelas seperti kewenangan lembaga lainnya yaitu DPR dan DPD sehingga berakibat kepada pengaturan yang seharusnya dijelaskan rinci dalam materi muatan UU menjadi diatur lebih lanjut dalam Peraturan tata tertib MPR saja.

Dalam menafsir rumusan kata "*diatur dengan*" terlihat adanya inkonsistensi penggunaan nomenklatur yang oleh MK. Hal tersebut ditunjukkan dengan dibentuknya Undang-Undang yang berbeda antara Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian Republik Indonesia, yang mana dalam rumusan Pasal 30 ayat (5) UUD 1945, penyebutan

178 Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

179 Budi Sudjiono, 2003, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama, Jakarta, hlm. 1.

180 Hasil wawancara dengan Denny Indrayana, pada tanggal 3 Mei 2018, pukul 12.00 WIB.

kedua lembaga ini menggunakan kata “*dan*”.¹⁸¹

Penggabungan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang juga mengakibatkan inkonsistensi pengaturan mengenai lembaga negara, mengingat lembaga negara lain seperti MA, MK, dan BPK masing-masing diatur di dalam undang-undang tersendiri.¹⁸²

Sri Soemantri mengemukakan bahwa dari banyak konstitusi yang dipelajari di dunia, di dalamnya selalu dapat ditemukan adanya pengaturan tiga kelompok materi muatan, yaitu:¹⁸³

- a. adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara;
- b. adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar, dan;
- c. adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Adapun yang dimaksud dengan susunan ketatanegaraan yang mendasar ialah ditetapkan alat-alat perlengkapan negara dalam konstitusi. Materi muatan konstitusi tersebut kemudian dikaitkan dengan teori fungsi dan teori organ. Dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*).¹⁸⁴ Alat perlengkapan negara dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara. Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.¹⁸⁵

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

181 Hasil wawancara dengan Denny Indrayana, pada tanggal 3 Mei 2018, pukul 12.00 WIB

182 Novianto M. Hantoro, “Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Negara Hukum*, Vol. 3, Nomor 2, Desember 2012, hlm. 154.

183 Sri Soemantri, *Op.cit*, hlm. 144.

184 Alf Ross, *Loc.cit*.

185 R. Kranenburg dalam 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 V”, *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia, tahun 1990, hlm. 99 dan 152.

- f. Ketentuan tersebut selaras dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi, bahwa materi muatan suatu undang-undang di Indonesia, antara lain apabila:¹⁸⁶
- g. secara tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar dan/atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- h. yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar;
- i. yang mengatur hak-hak asasi manusia; dan
- j. yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa salah satu materi muatan konstitusi atau UUD suatu negara adalah susunan ketatanegaraan yaitu alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara berikut fungsinya masing-masing. Konstitusi atau undang-undang dasar pada umumnya tidak mengatur lembaga negara secara rigid, melainkan kemudian diserahkan kepada undang-undang untuk mengaturnya lebih lanjut.¹⁸⁷

Dilihat dari fungsi, tugas, dan kewenangan keempat lembaga tersebut sama sekali berbeda satu sama lain, sehingga menyatukan keempat lembaga dalam satu undang-undang akan menimbulkan interpretasi bahwa keempat lembaga tersebut merupakan lembaga yang mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan yang sama, sementara jelas bahwa secara konstitusional, lembaga-lembaga tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda sama sekali.

Di sisi lain, apabila membahas UUD MD3 dalam praktik pembentukan undang-undang pada masa Orde Baru, dikenal adanya paket undang-undang di bidang politik yang terdiri dari UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilihan Umum (Pemilu), dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Ketiga undang-undang tersebut dibahas setiap kali menjelang pemilihan umum (Pemilu). Pasca perubahan UUD 1945, praktek tersebut masih berlangsung dengan tambahan adanya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pendekatan yang digunakan selama Orde Baru bahwa paket UU politik ini merupakan instrumen bagi penyelenggaraan Pemilu yang mengatur mengenai peserta Pemilu (UU Partai Politik), sistem dan penyelenggaraan Pemilu (UU Pemilu), dan output yang dihasilkan oleh Pemilu (UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD).¹⁸⁸

Masuknya UU MD3 dalam paket undang-undang bidang politik membawa kerancuan tersendiri. Di satu sisi, lembaga perwakilan memang dihasilkan oleh praktek pelaksanaan demokrasi, yaitu Pemilu, namun di sisi lain lembaga perwakilan merupakan

186 Pendapat A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 242

187 Novianto M. Hantoro, *Op.cit.*, hlm. 165.

188 *Ibid.*, hlm. 153.

alat perlengkapan negara atau lembaga negara. Untuk itu, pendekatan pembentukan undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan, perlu dipandang dalam konteks hukum atau sistem ketatanegaraan, bukan dipandang semata dari kepentingan politik yang setiap 5 (lima) tahun sekali diperbaharui dengan semangat disesuaikan dengan kondisi politik kala itu. Kemudian pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang akan menimbulkan penafsiran bahwa lembaga-lembaga tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang sama.¹⁸⁹

Paradigma bahwa undang-undang yang mengatur lembaga perwakilan merupakan bagian dari paket undang-undang di bidang politik perlu diubah. Undang-undang yang mengatur lembaga perwakilan perlu dipandang sebagai undang-undang dalam konteks kelembagaan sistem ketatanegaraan. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, salah satu permasalahan yang muncul akibat undang-undang ini dianggap sebagai bagian dari paket undang-undang di bidang politik adalah pengaturan mengenai kelembagaan MPR, DPR, DPD dan DPRD cenderung mengalami perubahan setiap lima tahun.¹⁹⁰

Dengan demikian, selain perlunya penataan kembali lembaga MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat dalam bentuk Perubahan UUD 1945, penerapan kewenangan MPR perlu diperbaharui dengan dicantumkan dalam satu UU khusus, sehingga pengaturan yang dimaksud dapat lebih rinci dan keberadaan MPR menjadi relevan dalam menampung berbagai aspirasi masyarakat sebagai salah satu tugas utama.¹⁹¹ Terlebih nomenklatur “*dengan*” yang mengarah ke pengaturan MPR dalam Undang-Undang tersendiri dapat berimplikasi penerapan amanat UUD 1945 *a quo* dapat konsisten dijalankan.

3. Praktik Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Nasional

Praktik penyelenggaraan perencanaan pembangunan di Indonesia dilaksanakan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur dengan Undang-Undang 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pembangunan Nasional (UU 25/2004). SPPN adalah satu-kesatuan sistem yang menjamin terselenggaranya pembangunan nasional.¹⁹² Mahfud MD menjabarkan bahwa kondisi konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia menganut paham harus adanya perencanaan pembangunan yang dijabarkan dalam haluan negara.¹⁹³ Sebab sejak UUD 1945 disahkan sudah dikenal adanya haluan negara, namun kedudukannya diletakan diluar konstitusi. Hal tersebut dikarenakan penyusunan UUD 1945 yang “kilat”, mengacu pada

189 *Ibid.*, hlm. 154.

190 *Ibid.*

191 *Vide* Pasal 6 huruf d Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

192 Poin menimbang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

193 Jimly Asshidiqie, “Garis Besar Haluan Negara Tahun 2020-2045”, Makalah, Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Badan Pengkajian MPR-RI, Bali, 16 Maret 2017.

pernyataan Bung Karno dan Bung Hatta "...sedangkan untuk sementara waktu, berdasarkan naskah UUD yang bersifat sementara dapat diadakan pula haluan-haluan negara yang bersifat tertulis di luar naskah UUD."¹⁹⁴

Melalui konsepsi yang demikian, maka UUD 1945 merupakan dasar bagi penetapan ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan kehidupan nasional.¹⁹⁵ Kondisi *a quo* membuat UUD 1945 membutuhkan adanya pengaturan haluan negara diluar konstitusi yaitu, landasan politis yang bersifat politik operasional bagi perencanaan pembangunan nasional.¹⁹⁶ Oleh karena itu selalu ada bentuk perencanaan pembangunan yang ditetapkan di luar konstitusi, yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan SPPN. SPPN dan GBHN mempunyai kesamaan fungsi yaitu sebagai pemandu arah pembangunan. GBHN sebagaimana pengertiannya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional,¹⁹⁷ Sedangkan SPPN adalah satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan yang kemudian menghasilkan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan.¹⁹⁸

Munculnya SPPN pasca-amandemen UUD 1945 dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan arah pembangunan yang sebelumnya dilaksanakan melalui GBHN. Penting untuk kemudian menghindari ketiadaan instrumen perencanaan pembangunan, sebab pembangunan merupakan bentuk pengamalan Pancasila dan pelaksanaan cita negara yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945.¹⁹⁹ Bentuk pengamalan tersebut membutuhkan adanya perencanaan dan manajemen pembangunan secara sistematis dan teratur. Tujuan dari perencanaan pembangunan adalah untuk meraih hasil yang sebesar-besarnya demi kesejahteraan rakyat.²⁰⁰

Perencanaan pembangunan harus menjadi pelaksana daripada cita dan tujuan negara. Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* dan sumber tertib hukum nasional harus dikonkritkan dalam batang tubuh UUD 1945 sebagai *verfassungsnorm*.²⁰¹ Implikasinya, muatan-muatan dalam UUD 1945 harus mengakomodir cita dan tujuan negara. Hal ini terlihat dengan diaturnya muatan-muatan konstitusi mengenai hubungan negara dengan warga negara dan penduduknya yang berisi konsepsi negara dibidang politik, ekonomi, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain. Pengaturan *a quo* bertujuan mengarahkan negara bangsa dan

194 *Ibid.*

195 Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta hlm 3.

196 *Ibid.*

197 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

198 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

199 Ginandjar Kartasasmita, "Manajemen Pembangunan Nasional Tinjauan Strategis Atas Upaya Bangsa Indonesia Mewujudkan Masyarakat Adil dan Sejahtera", Makalah, Disampaikan pada Milad ke-25 Institut Agama Islam Darussalam, Ciamis, 1995, hlm 16.

200 *Ibid.*, hlm 15.

201 Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila, Paradigma*, Yogyakarta, hlm 20.

rakyat Indonesia untuk bergerak mencapai cita-cita dan tujuan negara.²⁰²

Seiring dengan amandemen UUD 1945, terdapat perluasan materi Bab XIV UUD 1945 tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial serta perluasan hak konstitusional.²⁰³ Penjabaran tersebut menunjukkan UUD 1945 tidak bisa hanya dianggap sebagai dokumen hukum semata, tetapi menjadi suatu paham tentang prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara atau konstitusionalisme.²⁰⁴ Pengaturan yang demikian membuat dapat tercapainya cita dan tujuan negara²⁰⁵ dalam Pembukaan UUD 1945. Hal tersebut merupakan pokok kaidah fundamental negara yang harus dicapai dengan adanya pembangunan.

Apabila menyandingkan GBHN dan SPPN maka terdapat perubahan fundamental yaitu terkait kedudukan MPR. MPR berdasar Pasal 3 UUD 1945 mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara,²⁰⁶ kemudian menjadi dasar bagi MPR untuk membentuk GBHN. Dasar peletakkan kewenangan tersebut berkaitan dengan fitrah MPR sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) yaitu: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR: yang mengandung artian bahwa MPR memegang kedaulatan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Implikasinya Konsep dasar keterkaitan antara Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945 adalah haluan negara merupakan perwujudan dari kehendak rakyat yang digariskan melalui MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.²⁰⁷

Penyusun UUD dan pendiri bangsa (*founding fathers*) menentukan awal dari haluan negara,²⁰⁸ haluan negara yang diterapkan di Indonesia merupakan konsepsi tersendiri yang disusun atas dasar kolektivisme atau sistem integralistik yang dicetuskan oleh Soepomo.²⁰⁹ Kolektivisme tersebut dijawantahkan kedalam bentuk MPR sebagai lembaga permusyawaratan sebagai representasi masyarakat Indonesia. Berbeda dengan

202 Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, hlm 17.

203 Hak konstitusional yang dimaksud adalah hak yang biasa disebut sebagai hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, hak budaya, bahkan hak individu maupun hak kolektif masyarakat Perluasan materi diadopsikan kedalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan Kedua yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal.

204 Jimly Ashidqie, *Konstitusi dan... Op.Cit*, hlm 160.

205 Cita dan tujuan negara yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut menciptakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sesuai Alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

206 Pasal 3 UUD 1945.

207 C.S.T Kansil, 1994, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN, Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm 188.

208 Penyusun UUD berbeda dengan Pendiri Bangsa, Penyusun UUD adalah BPUPKI dan PPKI akan tetapi tidak semua anggota BPUPKI dan PPKI merupakan Warga Negara Indonesia dan banyak dari anggota PPKI/ BPUPKI yang tidak memperjuangkan terbentuknya Negara Indonesia, Lihat dalam RM. A.B Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 27.

209 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 72.

demokrasi mayoritarian yang diterapkan di Amerika, yang mana program kerja Presiden disusun sendiri tidak perlu meminta persetujuan dari *Congress*. Sistem Indonesia menolak mekanisme penyusunan haluan negara yang bercorak liberal individualistik. Hal tersebut diungkapkan Soepomo dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagai berikut:²¹⁰

Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini; Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang-Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itulah yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang menetapkan garis-garis besar haluan negara, sedang Presiden dan Wakil Presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berada dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Presiden *untergeordnet* tidak *nebengeordnet* dan dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak mempunyai politik sendiri tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Lebih lanjut, berdasarkan amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi dapat menetapkan GBHN, setelah kewenangan *a quo* dihapus dari Pasal 3 UUD 1945. Terdapat kesepakatan dasar salah satunya adalah penguatan sistem presidensial.²¹¹ Ciri utama sistem presidensial adalah pemisahan kekuasaan parlemen dan presidensial, sehingga Presiden dan parlemen berkedudukan sama kuat.²¹² GBHN kemudian ditiadakan sebab dihapuskannya kewenangan menetapkan GBHN pada Pasal 3 UUD 1945. *Ratio legis* dari penghapusan tersebut, antara lain: (1) MPR bukan lagi penjelmaan kedaulatan rakyat sehingga Presiden tidak diangkat oleh MPR melainkan dipilih melalui Pemilu, (2) MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya sehingga Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR.²¹³

Kedudukan MPR sekarang tidak memiliki peran dan andil dalam menentukan SPPN dan RPJPN. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kemudian membagi kedaulatan rakyat dan dilaksanakan melalui UUD 1945. Kedaulatan rakyat kemudian terbagi pada seluruh lembaga negara dan lembaga pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.²¹⁴ Implikasinya SPPN menjadi tidak memiliki mekanisme

210 RM. A.B Kusuma, *Op.Cit*, hlm 476.

211 Mohammad Fajrul Falaakh, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, hlm.274

212 Zainal Arifin Mochtar, *Loc.cit*.

213 *Ibid*.

214 *Ibid.*, hlm 23.

pertanggungjawaban, seperti kedudukan MPR dalam GBHN. Prof. Kaelan menyatakan bahwa hilangnya MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadikan pelaksanaan kedaulatan rakyat menjadi kabur dan tidak ada parameter yang jelas.²¹⁵ Seperti halnya pendapat *a quo*, apabila hanya mendasarkan pada mekanisme pasar yang bersaing dengan visi-misi yang dikampanyekan pada saat pemilihan langsung, maka dapat menyimpangi ketentuan dalam SPPN dan RPJPN tanpa adanya parameter pelaksanaan perencanaan pembangunan yang jelas.

SPPN yang diharapkan dapat menjadi sistem perencanaan yang berkelanjutan dan sistematis pun kemudian memiliki kelemahan dalam praktik penerapannya. Berkembang isu permasalahan SPPN yang tidak sesuai dengan konsepsi ideal perencanaan pembangunan. Selanjutnya akan dijabarkan kajian historis atas praktik GBHN dan SPPN sebagai pengantar pembahasan atas permasalahan praktik penyelenggaraan perencanaan pembangunan nasional.

a) **Tinjauan Historis Terhadap Praktik Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)**

Berfokus pada kewenangan MPR untuk membentuk garis-garis besar haluan negara (GBHN). Adanya peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara membuat MPR harus mengontrol terselenggaranya pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden. Dalam hal ini Presiden berposisi sebagai mandataris MPR sebagaimana konsepsi Soepomo,²¹⁶ sehingga Presiden harus menjalankan haluan negara melalui GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Konsekuensinya apabila Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak melaksanakan GBHN maka MPR dapat memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya.²¹⁷

Namun pada masa awal kemerdekaan, yakni dari tahun 1945 sampai 1959 MPR belum dibentuk sehingga tidak ada haluan negara pada saat itu. Namun kondisi vakum tersebut dapat diatasi berdasar Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 diatur ketentuan yang berbunyi:

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dan Dewan Pertimbangan Rakyat dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Komisi Nasional Pusat (KNP) juga tidak berwenang untuk membuat haluan negara, sebab kekuasaan MPR, DPR dan DPA yang menjalankan adalah Presiden sementara KNP hanya membantu pelaksanaan kewenangan Presiden.²¹⁸ Namun kemudian kedudukan KNP diperkuat dengan adanya Maklumat Wakil Presiden

215 Hasil wawancara dengan Prof Kaelan, pada tanggal 11 Mei 2018, pukul 13.00 WIB di Yogyakarta.

216 Presiden tidak "*nebeneordnet*" akan tetapi "*untergeordnet*" kepada MPR.

217 Jimly Ashidiqie, *Perkembangan dan ...*, Op.Cit, hlm. 60.

218 Budiman B Sagala, 1982, *Loc.cit*.

Nomor X pada 16 Oktober 1945 yang menyatakan:

Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai tugas legislatif dan turut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih diantara mereka dan bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat.

Berdasarkan Penjelasan Maklumat Nomor X tersebut maka muncul kewenangan KNP yang setara dengan Presiden untuk menetapkan haluan negara.²¹⁹ Dalam Penjelasan Maklumat Nomor X menegaskan: (1) Badan Pekerja KNP (BP-KNP) mempunyai hak dan kewajiban untuk turut menetapkan haluan negara sebagaimana amanat Pasal 3 UUD 1945 dan (2) BP-KNP dapat bersama-sama dengan Presiden untuk menetapkan undang-undang sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 sampai Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.²²⁰ Dengan adanya Maklumat tersebut kedudukan KNP menjadi badan legislatif menggantikan kedudukan MPR dan DPR yang belum dibentuk.²²¹ Namun meskipun KNP sudah mempunyai kewenangan untuk menetapkan haluan negara, KNP tidak pernah mengeluarkan haluan negara. Pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1950, kekuasaan membentuk Undang-Undang Dasar menjadi milik Badan Konstituante. Sementara KNP masih dengan kewenangan yang sama namun hanya berlaku pada Negara Republik Indonesia yang merupakan negara bagian RIS.

Konstituante kemudian mengalami kegagalan dalam melaksanakan tugasnya sehingga dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Setelah keluarnya dekrit maka Konstituante dibubarkan dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berlaku kembali menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara. Konsekuensi berlakunya kembali UUD 1945 adalah membentuk lembaga-lembaga yang diamanatkan dalam UUD 1945. Termasuk juga dibentuk MPR Sementara (MPRS) melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Dalam Penpres tersebut diatur tugas dan kewenangan MPR hanya sebatas menetapkan GBHN, namun tidak bisa mengubah dan menetapkan UUD 1945. Adanya kewenangan MPRS untuk menetapkan GBHN dalam Penpres *a quo* membuat pembentukan GBHN dapat segera terlaksana. Keadaan politik dan keamanan Indonesia yang mulai stabil memberikan ruang untuk menyusun kembali ketatanegaraan sebagaimana amanat UUD 1945. Sehingga kemudian mulai

219 Adnan Buyung, 1992, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti, Jakarta, hlm 15.

220 Aqil Oktaryan, 2017, *Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Tesis, Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

221 Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 41.

disusun haluan negara (di luar konstitusi) sebagaimana amanat Pasal 3 UUD 1945 naskah asli, setelah tidak adanya haluan negara selama 15 tahun sejak disahkannya UUD 1945.

Pembuatan haluan negara (di luar konstitusi) sebagaimana telah dijabarkan, telah diamanatkan dalam konstitusi sejak pembentukannya. Namun karena ketidakstabilan kondisi pasca-kemerdekaan membuat haluan negara baru dapat dibentuk setelah munculnya Dekrit Presiden 5 Juli 1999 yang membentuk MPRS sebagai lembaga yang berwenang menetapkan haluan negara. Adapun beberapa bentuk haluan negara berdasarkan periodisasi yang pernah berlaku di Indonesia.

Pertama, Garis-Garis Besar Haluan Negara Era Demokrasi Terpimpin. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1999 oleh Presiden Soekarno menandakan dimulainya era demokrasi terpimpin. Kuatnya kepemimpinan politik dan pemusatan kekuasaan kepada Presiden Soekarno menjadikan demokrasi pada masa itu menjadi terpimpin.²²² Kondisi tersebut berpengaruh pada mekanisme pembentukan dan penyusunan GBHN. Sebagaimana penjelasan di atas, MPRS telah dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pembentukan MPRS tersebut idealnya untuk merealisasikan GBHN, hal tersebut pernah diutarakan Soekarno dalam pidatonya dalam pembukaan Sidang I MPRS tanggal 10 November 1960:²²³

Saudara dikumpulkan pada hari ini di kota Bandung yang bersejarah ini, di gedung yang bersejarah ini, di hari yang selalu bersejarah ini untuk memenuhi apa yang ditentukan pula dalam Pasal 3 daripada Undang-Undang Dasar kita yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada haluan negara. Tetapi oleh karena saudara-saudara adalah MPRS, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, tiap anggota daripada Dewan Perwakilan Rakyat maka bagian pertama daripada tugas Pasal 3 ini yaitu untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, tidak saya minta kepada saudara-saudara untuk ditetapkan. Saya mempersilahkan saudara-saudara hanya menentukan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara saja.

Pidato Soekarno tersebut secara jelas menyebutkan bahwa adanya MPRS pada masa itu bukanlah bentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana konsepsi pada UUD 1945, sehingga Soekarno dapat melakukan intervensi terhadap pelaksanaan wewenang MPRS. Praktek intervensi oleh Soekarno pada saat demokrasi terpimpin sudah menjadi konvensi ketatanegaraan pada masa

222 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", Jurnal Aspirasi, Vol 5, No 2, Desember 2014, hlm 135.

223 Risalah Rapat-Rapat Pleno MPRS RI, hlm 18. Sebagaimana dikutip dari Aqil Oktaryan, *Op.cit.*, hlm 120.

tersebut.²²⁴ Dokumen GBHN pertama kemudian keluar dalam bentuk Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara. Dalam menyusun materi GBHN tersebut tidak melibatkan MPRS, namun isi materi daripada Penpres *a quo* diambil dari Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul Penemuan Kembali Revolusi Kita. Pasal 1 Penpres 1 Tahun 1960 disebutkan “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan Negara.” Intisari dari Haluan Negara ini terdiri dari lima hal yaitu: (1) UUD 1945, (2) Sosialisme Indonesia, (3) Demokrasi Terpimpin, (4) Ekonomi Terpimpin dan (5) Kepribadian Indonesia.²²⁵

Raison d’etre dari dijadikannya pidato Soekarno menjadi GBHN adalah usulan dari Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). DPAS memberikan saran agar pidato Soekarno tersebut dijadikan GBHN dan diberi nama Manifesto Politik Republik Indonesia.²²⁶ Penpres No 1 Tahun 1960 tersebut kemudian ditetapkan oleh MPRS menjadi Ketetapan MPRS Nomor 1 /MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Ketetapan MPRS tersebut menegaskan kedudukan Manifesto Politik sebagai GBHN seperti yang termaktub dalam Penpres 1 Tahun 1960. Bentuk penegasan dalam Ketetapan MPR *a quo* tergambar pada Pasal III yang memberikan pedoman pelaksanaan GBHN. Pedoman pelaksanaan dalam Pasal III tersebut diambil dari Amanat Presiden yang berjudul Jalannya Revolusi Kita dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul *To Build the World a New* atau Membangun Dunia Kembali sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.²²⁷

Kemudian Pidato Soekarno tersebut dijadikan haluan negara melalui Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Terdapat perbedaan fundamental dalam penyusunan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, yakni: (1) adanya keterlibatan Departemen Perencanaan Nasional dalam menyusun Ketetapan MPR, dan (2) Presiden tidak mengeluarkan Penetapan Presiden tentang GBHN, yang mana menjadikan Ketetapan MPRS satu-satunya produk hukum haluan negara. Namun isi materi daripada Ketetapan MPRS tersebut tetap mengambil dari amanat presiden yang tertuang dalam pidato-pidato Presiden Soekarno. Kemudian untuk seterusnya penetapan haluan negara hanya dikeluarkan dengan bentuk Ketetapan MPRS. Berikut daftar haluan negara atau

224 *Ibid.*, hlm 126.

225 Diutarakan pada Pidato Soekarno dalam Kongres Pemuda tahun 1960. *Ibid.*, hlm. 123.

226 *Ibid.*, hlm. 122.

227 Imam Subkhan, *Loc.cit.*

GBHN yang dikeluarkan pada masa demokrasi terpimpin:

- a. Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara;
- b. Ketetapan MPRS Nomor I /MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
- c. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
- d. Ketetapan MPRS Nomor IV /MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dan Haluan Pembangunan;
- e. Ketetapan MPRS Nomor V /MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul “BERDIKARI” sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia;
- f. Ketetapan MPRS Nomor VI /MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan;
- g. Ketetapan MPRS Nomor VII /MPRS/1965 tentang Gerakan Suara Republik Indonesia (Gesuri), Tahun *Vivere Pericoloso* (Tavip), *The Fifth Freedom is our Weapon* dan *The Era of Conforntation* sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Adapun Aqil Oktaryan memberikan klasifikasi atas delapan haluan negara yang dibuat selama periode demokrasi terpimpin tahun 1959-1966. Klasifikasi tersebut dibuat berdasarkan pembuatan atau sumber materi haluan negara, penyusunan haluan negara dan pelaksana haluan negara. Berikut tabel pola penyusunan GBHN pada masa orde lama:²²⁸

No	Produk Hukum GBHN	Inisiator Materi GBHN	Penyusun GBHN	Pelaksana GBHN
1	Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara	Presiden	Presiden	Presiden
2	Ketetapan MPRS Nomor I /MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara	Presiden	MPRS	Presiden
3	Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969	Presiden	MPRS	Presiden

228 Aqil Oktaryan, *Loc.cit.*

4	Ketetapan MPRS Nomor IV / MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dan Haluan Pembangunan	Presiden	MPRS	Presiden
5	Ketetapan MPRS Nomor V /MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul "BERDIKARI" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia	Presiden	MPRS	Presiden
6	Ketetapan MPRS Nomor VI / MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan	Presiden	MPRS	Presiden
7	Ketetapan MPRS Nomor VII / MPRS/1965 tentang Gerakan Suara Republik Indonesia (Gesuri), Tahun <i>Vivere Pericoloso</i> (Tavip), <i>The Fifth Freedom is our Weapon</i> dan <i>The Era of Confortation</i> sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia	Presiden	MPRS	Presiden

Tabel 4 GBHN Pada Masa Orde Lama

Kedua, Garis-Garis Besar Haluan Negara Pada Masa Orde Baru. Setelah rezim orde lama jatuh, maka salah satu agenda dari rezim baru adalah menerapkan kembali UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Agenda tersebut kemudian menjadi pokok bahasan dalam Sidang Umum ke-IV MPRS pada Juli 1966. Berkaitan dengan haluan negara, penerapan kembali UUD 1945 berimplikasi pada memfungsikan kembali MPRS sebagai lembaga tertinggi negara yang segala kedudukan, tugas dan wewenangnya diatur menurut UUD 1945. Konsekuensi dari rekognisi MPRS dengan konsepsi ideal MPR dalam UUD 1945 membuat pelaksanaan kerja dan produk hukum MPRS masa orde lama perlu dikaji ulang.

Oleh karena itu MPRS pada orde baru membuat beberapa agenda terkait haluan negara yakni meninjau kembali seluruh Ketetapan MPRS orde lama yang bertentangan dengan UUD 1945, termasuk didalamnya Ketetapan MPRS tentang haluan negara yang pola pembentukannya tidak sesuai dengan amanat UUD 1945, dan mengakhiri sistem Penetapan Presiden, yang mana pernah digunakan sebagai dasar hukum haluan negara melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara.²²⁹

229 Budiman B Sagala, *Op.cit.*, hlm 39.

Alhasil, kedua poin di atas membuat GBHN masa orde lama juga dinilai menyimpang dari tatanan UUD 1945. Sehingga pada masa orde baru, delapan jenis GBHN yang dikeluarkan pada orde lama dihapuskan secara keseluruhan. Adapun bentuk penghapusan GBHN tersebut melalui peniadaan jenis peraturan Penetapan Presiden (Penpres), yang membuat Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara tidak berlaku, kemudian dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XXXIV/MPRS/1967 yang mencabut keberadaan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XXXVIII/MPRS/1968 yang mencabut lima Ketetapan MPRS tentang GBHN yang dikeluarkan orde lama.²³⁰

Setelah dihapuskannya segala macam haluan negara warisan orde lama, dibentuk program stabilisasi dan rehabilitasi atas kemerosotan perekonomian pada masa itu.²³¹ Program tersebut berdasarkan Ketetapan MPRS No XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Adapun pelaksanaan Ketetapan MPRS *a quo* dilaksanakan dengan langkah-langkah berikut. *Pertama* menetapkan prioritas nasional periode 1966-1968 dengan fokus sasaran yaitu: (1) pengendalian inflasi; (2) pencukupan kebutuhan pangan; (3) rehabilitasi prasarana ekonomi; (4) peningkatan kegiatan ekspor dan (5) pencukupan kebutuhan sandang.

Untuk mencapai sasaran tersebut strategi yang dilakukan adalah dengan cara penertiban dan penyehatan keuangan negara; penanganan urusan moneter dan dunia perbankan; dan memperluas keterlibatan masyarakat dalam kegiatan ekonomi dalam rangka pelaksanaan demokrasi ekonomi dengan memberi tempat dan peranan yang wajar dan serasi pada sektor pemerintah dan masyarakat.²³² Program stabilisasi dan rehabilitasi tersebut merupakan pondasi awal untuk memperkuat persiapan pembangunan perekonomian yang akan dimulai pada 1969.²³³

230 Kelima Ketetapan MPRS tersebut adalah Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, Ketetapan MPRS Nomor IV /MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dan Haluan Pembangunan, Ketetapan MPRS Nomor V /MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul "BERDIKARI" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia, Ketetapan MPRS Nomor VI /MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan, Ketetapan MPRS Nomor VII /MPRS/1965 tentang Gerakan Suara Republik Indonesia (Gesuri), Tahun *Vivere Pericoloso* (Tavip), *The Fifth Freedom is our Weapon* dan *The Era of Conformation* sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

231 Mustapadidjaja AR, *et al*, 2012, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, LP3ES, Jakarta, hlm 116.

232 Mustapadidjaja AR, *Loc.cit*.

233 Aqil Oktaryan, *Op.cit.*, hlm. 160.

Kedua, Pasal 25 Ketetapan MPRS No XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan mengamanatkan untuk merubah Ketetapan MPRS era orde lama tentang Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana menjadi rencana pembangunan jangka panjang.²³⁴ Implikasinya Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana yang mempunyai periode delapan tahun yaitu tahun 1961-1969 diganti menjadi berperiode 25 tahun dengan nama Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PJP). Adapun dalam masa Orde Baru, diterapkan PJP Periode pertama (1968-1993) dan PJP Periode kedua (1993-2018).

Saat pembangunan Jangka Panjang I (Periode 1968-1993) ini, dikeluarkan empat Ketetapan MPR tentang GBHN dan lima Repelita yang ditetapkan oleh Presiden. Dikeluarkannya Ketetapan MPR dan Repelita mempunyai fungsinya masing-masing. Ketetapan MPR dikeluarkan untuk menetapkan GBHN sebagaimana amanat Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. Adapun Ketetapan MPR tentang GBHN yang dikeluarkan pada periode pertama ini yaitu: (1) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973; (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978; (3) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983; (4) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988. Ditetapkannya GBHN setiap lima tahun sekali merupakan pelaksanaan dari penjelasan pasal 3 UUD 1945 yang berbunyi: “... *dalam lima tahun Majelis memperbatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang bendaknya dipakai untuk kemudian hari.*”

Sedangkan Repelita adalah rencana pembangunan lima tahun yang disusun oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan berpedoman pada GBHN.²³⁵ Terdapat lima Repelita yang ditetapkan selama periode 25 tahun, pelaksanaan repelita berpedoman pada muatan Bab IV GBHN. Akan tetapi pada Repelita I, tidak dilandasi oleh Ketetapan MPR melainkan berdasarkan Instruksi Presidium Kabinet Nomor 15/EK/IN/3/1967 yang menginstruksikan untuk segera menyusun perencanaan jangka panjang (lima tahun).²³⁶ Repelita pertama ini dikeluarkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang diamanatkan melalui Instruksi Presiden No 3 Tahun 1967.

Kemudian Repelita I lahir melalui Keputusan Presiden No 319 Tahun 1968. Sedangkan Mulai dari Repelita II periode muatannya diatur berdasarkan Ketetapan MPR tentang GBHN. Dengan rincian (1) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 mengatur mengenai Repelita II; (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 mengatur mengenai Repelita III; (3) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 mengatur

234 Pasal 25 Ketetapan MPRS No XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

235 Bab IV Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973.

236 Angka 1 Instruksi Presidium Kabinet Nomor 15/EK/IN/3/1967.

mengenai Repelita IV; (4) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 mengatur mengenai Repelita V.²³⁷

1) GBHN 1973

GBHN 1973 merupakan haluan negara pertama yang disahkan melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973. GBHN 1973 dihasilkan dari Sidang Umum MPR tahun 1973. Sidang MPR tersebut dilakukan oleh MPR yang sudah bersifat tetap, hasil dari Pemilihan Umum tahun 1971.²³⁸ Namun penyusunan GBHN 1973 tidak dalam Sidang Umum, melainkan Rancangan GBHN sudah disusun sebelumnya oleh Presiden.²³⁹ Dalam menyusun GBHN 1973, Presiden membentuk sebuah tim yang diketuai oleh Daryatmo.²⁴⁰ Bahan awal dirumuskan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional atau Sekjen Wankamhamnas yang diketuai oleh Presiden. Kemudian hasil rancangan dari Tim tersebut dirumuskan kembali oleh Tim Sembilan sebelum disampaikan pada MPR.²⁴¹

Pembahasan dalam MPR dilakukan oleh Badan Pekerja MPR (BP MPR) yang terdapat didalamnya tim perumus GBHN bentukan Presiden.²⁴² Adapun muatan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun kedua (memuat tentang Repelita II) dan Bab V Penutup.²⁴³

2) GBHN 1978

GBHN 1978 ditetapkan melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978, Melalui Sidang Umum MPR tahun 1978. Sama seperti penyusunan GBHN sebelumnya, bahan-bahan kajian mengenai haluan negara disiapkan oleh Sekjen Wanhankamnas.²⁴⁴ Kemudian rancangan GBHN tersebut dikaji dan disempurnakan kembali oleh Tim Sebelas yang diberi tugas oleh Presiden untuk menyusun rancangan GBHN. Setelah melalui Tim Sebelas, rumusan tersebut dibahas dan ditetapkan melalui Sidang Umum MPR 1978.

Dalam forum tersebut, dibahas mengenai rancangan GBHN oleh BP MPR. Pembahasan didalam MPR sendiri mencapai beberapa tingkatan.

237 Ketentuan mengenai Repelita diatur dalam Bab IV pada setiap Ketetapan MPR tentang GBHN.

238 Berdasar ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2914).

239 C.S.T Kansil, *Op.cit.*, hlm 193.

240 *Ibid.*

241 Mustapadidjaja AR, *et all*, 2012, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, LP3ES, Jakarta, hlm 146.

242 *Ibid.*

243 Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

244 C.S.T Kansil, *Op.cit.*, hlm 194.

Tingkat pertama dibahas dalam panitia *ad hoc* MPR, Tingkat kedua dibahas dengan menerima pandangan umum fraksi-fraksi selama Sidang Paripurna/Pleno MPR. Tingkat ketiga kemudian dibahas dalam sidang-sidang di dalam komisi-komisi MPR. Tingkat empat sebagai tingkatan terakhir kemudian diambil keputusan dalam Sidang Paripurna MPR.²⁴⁵ Mekanisme pengambilan keputusan dalam Sidang tersebut adalah mekanisme musyawarah mufakat dan *voting*, dalam hal ini diutamakan melalui musyawarah mufakat.²⁴⁶

Adapun muatan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang GBHN terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun ketiga, yang kemudian dijabarkan menjadi Repelita III, dan Bab V Penutup.²⁴⁷

3) GBHN 1983

GBHN 1983 ditetapkan melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Penyusunan GBHN kemudian menjadi konvensi ketatanegaraan, yang mana Presiden berperan besar dalam menyusun muatan materi GBHN. Dalam hal ini, sistem pemerintahan condong pada *concentration of power upon the President*.²⁴⁸ Dalam pembahasannya, rancangan haluan telah disiapkan oleh Presiden. Melalui rancangan yang disusun Sekretariat Jenderal Wanhankamnas yang dibantu oleh lembaga negara lainnya. Kemudian draft rancangan tersebut digodok kembali oleh Tim Sebelas bentukan Presiden. Selanjutnya diserahkan pada BP MPR dan dibahas dengan mekanisme empat tingkat.

GBHN 1983 kemudian ditetapkan melalui Sidang Umum MPR tahun 1983. Adapun Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun keempat, yang kemudian dijabarkan menjadi Repelita IV, dan Bab V Penutup.

4) GBHN 1988

GBHN 1988 ditetapkan melalui Sidang Umum tahun 1988 yang menghasilkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988. Presiden kembali menjadi penyusun dari muatan rancangan GBHN dan dimuat didalamnya mengenai Repelita V.²⁴⁹ Repelita V tersebut menjadi periode terakhir didalam periode pembangunan jangka panjang (PJP-1) yang secara bersamaan berakhir tahun

245 Aqil Oktaryan, *Op.cit*, hlm 182.

246 Pasal 87 Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

247 Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

248 Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legilasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 135-136.

249 Dalam Bab IV Ketetapan MPR No II/MPR/1988.

1993. Sebelum dibahas dalam Sidang Umum MPR, rancangan GBHN disiapkan oleh Sekjen Wankamhamnas dan Tim Sembilan. Tim Sembilan sendiri keanggotaannya ditetapkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1987.

Pembentukan GBHN selama periode PJP tahun 1968-1993 masih menunjukkan peran dominan Presiden. Sebagaimana penjabaran keempat GBHN yang ditetapkan MPR materi muatan GBHN disusun oleh Presiden beserta perangkat bentukannya, seperti Sekjen Wankamhamnas dan Tim Penyusunan Bahan-Bahan Sidang Umum MPR.²⁵⁰ Sehingga muatan GBHN pada periode PJP-1 ini mengarah pada kehendak Presiden dalam menentukan arah penyelenggaraan negara. Dominasi Presiden sangat kuat walaupun sudah dibentuk MPR hasil Pemilu sebagai lembaga tertinggi negara.

Kemudian Pembangunan Jangka Panjang II (Periode 1993-2018), atau disebut sebagai bentuk kelanjutan dari perencanaan pembangunan masa orde baru, merupakan tahap untuk merintis dan mempersiapkan proses tinggal landas pembangunan nasional.²⁵¹ Oleh karenanya harus ada keberlanjutan dengan apa yang telah dicapai pada PJP periode pertama. Dalam periode ini hanya dihasilkan dua GBHN yaitu Ketetapan MPR No II/MPR/1993 dan Ketetapan MPR No II/MPR/1993. Didalam GBHN tersebut terdapat Repelita VI periode 1994-1999 dan Repelita VII periode 1998-2003.

5) GBHN 1993

Materi penyusunan GBHN 1993 ini diinisiasi kembali oleh Presiden, hal ini telah menjadi konvensi ketatanegaraan. Bahkan penyusunan bahan awal GBHN 1993 dikumpulkan dalam jangka waktu yang lama. Hal ini dikarenakan Presiden Soeharto menginginkan penyusunan bahan GBHN dilakukan secara cermat dengan menampung aspirasi dari masyarakat. Penampungan aspirasi tersebut dilakukan oleh Sekjen Wankamhamnas dengan rapat kerja dan musyawarah dengan masyarakat, kemudian naskah rancangan tersebut diserahkan kepada Tim Sembilan. Tim Sembilan kemudian melaporkan kepada Presiden terkait Rancangan GBHN tersebut.

Presiden kemudian menyampaikan rancangan GBHN kepada fraksi-fraksi di MPR. Pembahasan dalam MPR sendiri kemudian dilaksanakan oleh Panitia *Ad Hoc I* sebagai Tim bentukan Badan Pekerja MPR. Pembahasan Panitia *Ad Hoc I* dicapai melalui tiga forum yaitu Rapat Pleno, Forum Penyerasi dan Rapat Tim Penyerasi. Setelah melalui pembahasan dalam forum MPR kemudian Rancangan GBHN tersebut disahkan di Sidang Umum

250 Terlihat dalam praktek seperti pembentukan Tim Sembilan pada penyusunan GBHN 1973 dan 1988 kemudian Tim Sebelas pada penyusunan GBHN 1978 dan 1983.

251 Poin Menimbang Ketetapan MPR No II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

MPR Tahap II.²⁵² Bab I Pendahuluan, Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun keempat, yang kemudian dijabarkan menjadi Repelita IV, dan Bab V Penutup.²⁵³

6) GBHN 1998

GBHN 1998 ditetapkan melalui Ketetapan MPR No II/MPR/1998 melalui Sidang Umum MPR tahun 1998. GBHN tahun 1998 ini menjadi GBHN terakhir dalam masa Orde Baru, karena pada tahun yang sama Presiden Soeharto mengundurkan diri menandai berakhirnya rezim orde baru. GBHN 1998 pada kenyataannya belum terlaksana, bersamaan dengan Repelita VII tahun 1999-2004. Hal tersebut dikarenakan belum berakhirnya Repelita VI yang pada periodenya baru akan selesai di tahun 1998.

Ketiga, GBHN Era Reformasi, pada era ini terdapat perubahan paradigma dari GBHN yang pernah dipraktikan pada Orde Baru. Beberapa hal fundamental berubah dari GBHN yang ditetapkan pada masa Orde Baru. Pada masa ini hanya ada satu GBHN yang ditetapkan yaitu Ketetapan MPR No IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Akan tetapi kemudian pelaksanaannya tidak berjalan karena dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara pada amandemen ketiga UUD 1945. Adapun beberapa perubahan dalam GBHN 1999 dibandingkan dengan GBHN pada orde baru yaitu:²⁵⁴

- a. Adanya perubahan pengertian GBHN, dalam GBHN yang ditetapkan pada masa Orde Baru dimuat pengertian GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional. Sedangkan di GBHN tahun 1999 pengertian GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara;
- b. Pelaksanaan GBHN tidak lagi ditentukan oleh Presiden, dalam kaidah pelaksanaan GBHN tahun 1999 tidak lagi ditentukan oleh Presiden akan tetapi GBHN menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh rakyat Indonesia; dan
- c. Sistematika materi muatan GBHN, pada GBHN masa Orde Baru sistematika GBHN terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pembangunan Nasional, Bab III Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pembangunan Lima Tahun, Bab V Pelaksanaan dan Bab VI Penutup. Sedangkan dalam GBHN 1999 terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Kondisi Umum, Bab III Visi Dan Misi, Bab IV Arah Kebijakan, Bab V Kaidah Pelaksanaan dan Bab VI Penutup.

252 Aqil Oktaryal, *Op.cit.*, hlm 205.

253 Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

254 Imam Subkhan, *Op.cit.*, hlm 138.

b) Tinjauan Umum atas Praktik Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Penyelenggaraan Perencanaan Nasional (UU SPPN). SPPN disusun dengan pendekatan yang demokratis, pendekatan yang dilakukan dalam perencanaan tersebut mencakup lima pendekatan yaitu; (1) politik, (2) teknokratik, (3) partisipatif, (4) *bottom-up* dan (5) *top-down*. Pendekatan dalam SPPN tersebut berlaku tidak hanya di pusat melainkan dapat diterapkan di daerah berdasarkan asas otonomi daerah dan demokrasi langsung. Sebab pendekatan yang dipakai menyesuaikan kebutuhan daerah dengan janji politik kepala daerah agar dapat bertanggungjawab kepada pemilihnya. Dalam pelaksanaannya juga adanya sinkronisasi secara *bottom-up* dan *top-down* antara perencanaan daerah dan nasional.²⁵⁵

SPPN sebagai suatu sistem perencanaan kemudian dijabarkan menjadi berbagai dokumen perencanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah. Pada tingkat nasional terdapat beberapa perencanaan seperti; Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP) dan Rencana Startegis Kementerian/Lembaga. Sedangkan dokumen perencanaan di daerah antara lain; Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Startegis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), berikut penjabarannya:

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) adalah perencanaan berjangka 20 tahun. Saat ini pengaturan RPJPN dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN). RPJP dalam Pasal 4 UU SPPN dijelaskan sebagai merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU RPJPN menjabarkan visi, misi dan arah pembangunan nasional selama 20 tahun. Visi, misi dan arah pembangunan tersebut bersifat abstrak dan dijadikan pedoman bagi perencanaan nasional dan daerah. Penyusunan RPJPN dilakukan dengan (1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, (2) musyawarah perencanaan pembangunan, (3) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Rancangan RPJPN disusun oleh Menteri yang dalam pemerintahan saat ini adalah Menteri Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Dalam

255 Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Penyelenggaraan Perencanaan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

menyusun rancangan RPJPN Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan nasional jangka panjang (Musrenbang Jangka Panjang Nasional)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) adalah perencanaan berjangka lima tahun. Saat ini pengaturan RPJMN dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. RPJMN dalam Pasal 4 UU SPPN dijelaskan sebagai merupakan visi, misi dan arah pembangunan yang ada dalam RPJPN. RPJMN mempunyai dua fungsi yaitu (1) Kerangka regulasi bagi strategi pembangunan nasional dan (2) Kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Perpres RPJMN menjabarkan visi, misi dan program Presiden selama lima tahun masa kepemimpinannya. Penyusunan RPJMN dilakukan selambatlambatnya tiga bulan setelah Presiden hasil pemilu dilantik. Rancangan RPJMN disusun oleh Menteri yang dalam pemerintahan saat ini adalah Menteri Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Dalam menyusun rancangan RPJMN Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan nasional jangka menengah nasional (Musrenbang Jangka Panjang Nasional).

Rencana Pembangunan Tahunan Nasional/Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP) adalah perencanaan berjangka satu tahun. Pengaturan RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden. RKP dalam Pasal 4 ayat (3) UU SPPN dijelaskan RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, 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.

RKP nasional kemudian dijadikan acuan bagi RKP daerah yang berlaku bagi pemerintah daerah. Rancangan RKP disusun oleh Menteri dengan menyelenggarakan Musrenbang. Rancangan akhir RKP tersebut kemudian dijadikan Perpres RKP. Adapun RKP kemudian disusun menjadi Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPBN)

Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode satu tahun. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di tingkat Kementerian/Lembaga. Disesuaikan dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga masing-masing. Renstra-KL disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional.

Sedangkan dokumen perencanaan daerah yaitu; (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), dokumen perencanaan 20 tahun yang mengacu pada RPJPN dan disusun oleh Bappeda. (2) Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Daerah, dokumen perencanaan lima tahun yang berpedoman pada RPJPD kemudian ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. (3) Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah, dokumen perencanaan satu tahun yang kemudian dijadikan bahan penyusunan RAPBD dan (4) Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) sebagai perencanaan dari pembangunan nasional saat ini dirasa memerlukan perbaikan untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan. Terdapat rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 yang memuat poin mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model garis-garis besar haluan negara (GBHN).²⁵⁶ Rekomendasi mengenai haluan negara tersebut mencuat setelah terdapat beberapa kritik atas praktik penyelenggaraan SPPN seperti tidak adanya harmonisasi dan integrasi antara pengaturan perencanaan pusat dan daerah, serta tidak adanya kesinambungan perencanaan pembangunan apabila pemerintahan berganti. SPPN yang melahirkan Rencana Jangka Panjang (RPJP), Rencana Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Tahunan (RKP) baik di pusat maupun daerah, tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban atas pelaksanaannya.

Berdasarkan sifatnya yang *directory*, dokumen perencanaan tersebut hanya mengikat secara substantif dan materil, artinya hanya dijadikan acuan terkait target pelaksanaan didalamnya dan tidak mengikat secara formil.²⁵⁷ Hal tersebut menjadi celah atas seringnya tidak terpenuhinya ketentuan dalam perencanaan. Kemudian ditambah pelik dengan tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Kebebasan Presiden dan/atau Kepala Daerah menentukan program sesuai dengan platform politiknya menjadi tidak ada batasan. Terlebih pertanggungjawaban langsung kepada rakyat tidak memiliki parameter yang jelas dan akan menimbulkan kesimpangsiuran informasi ketercapaian perencanaan. UU SPPN dalam hal ini tidak memiliki mekanisme evaluasi dan penegakan yang cukup terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, karena evaluasi dari UU SPPN lingkungannya sempit dan mekanisme penegakannya melalui internal Kementerian/Lembaga masing-masing.

c) Permasalahan atas Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan.

Berdasarkan penjabaran praktik GBHN dan SPPN sebagai perencanaan pembangunan yang pernah diterapkan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa kedudukan SPPN adalah untuk menggantikan GBHN yang ditiadakan pasca-amandemen UUD 1945. GBHN dan SPPN kemudian dapat dipersamakan persepsinya sebagai haluan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional.

256 Pasal 1 angka 2 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Jabatan 2009-2014.

257 Jimly Asshidiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 20.

Jimly Asshiddiqie menafsirkan haluan negara dalam dua pengertian, yaitu haluan negara dalam arti luas dan dalam arti sempit.²⁵⁸ Dalam arti sempit adalah GBHN sebagaimana ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan presiden untuk melaksanakan tugas pembangunan. Sedangkan dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN yang dituangkan dalam Ketetapan MPR.²⁵⁹

Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan pengertian haluan negara sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 mengandung makna yang luas meliputi bidang yang luas seperti politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan hukum.²⁶⁰ Haluan negara dalam pengertiannya merupakan *genus* dari GBHN, adapun haluan negara dapat diklasifikasikan sebagai berikut:²⁶¹

- a. Haluan negara dalam pengertian konstitusi itu sendiri sebagai haluan negara tertinggi yang secara khusus dirumuskan dalam konstitusi seperti praktik di negara lain yang menerapkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) dalam konstitusi Irlandia dan konstitusi India;
- b. Haluan negara diluar konstitusi, sebagaimana dirumuskan dalam bentuk Ketetapan MPR maupun Ketetapan MPRS yang dikeluarkan lima tahun oleh MPR/MPRS;
- c. Haluan negara dalam pengertian program pembangunan jangka panjang yang termaktub dalam GBHN pada zaman orde baru;
- d. Haluan negara yang tertuang dalam bentuk Undang-Undang Pemerintah Daerah (UU Pemda) dan Perda tentang APBD.

Setelah amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 tidak lagi mengamanatkan MPR untuk menetapkan GBHN. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari tidak ditempatkannya MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga kedudukan Presiden dan lembaga negara lain menjad setara atau *nebengeordnet*. Dalam Risalah Perubahan UUD 1945, Hamdan Zoelva menyampaikan pendapatnya mengenai GBHN:²⁶²

[...] bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, [atau], Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih

258 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ...*, *Op.cit.*, hlm. 329.

259 *Ibid.*

260 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm 17.

261 Jimly Asshiddiqie, "Garis Besar....", *Loc.cit.*

262 Mahkamah Konstitusi, *Op.cit.*, hlm 120.

oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamandemen pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR.

Sebagaimana dijabarkan sebelumnya, baik Orde Lama maupun Orde Baru isi muatan GBHN disusun oleh Presiden, sedangkan MPR dalam melaksanakan tugasnya hanya menetapkan GBHN yang disusun oleh Presiden. Hal ini menyimpang dari yang diamanatkan konstitusi – idealnya MPR sebagai lembaga tertinggi negara memberikan haluan penyelenggaraan negara kepada mandatarisnya. Pada praktiknya, Presiden yang bertindak sebagai mandataris justru yang menyusun GBHN itu sendiri. Presiden pada praktiknya adalah yang menyusun muatan GBHN sedangkan MPR hanya bersidang untuk menetapkan GBHN yang telah disusun.²⁶³

Menurut Saldi Isra, penyimpangan ketatanegaraan pada masa tersebut menjadi wajar karena MPR belum siap dalam membentuk haluan negara.²⁶⁴ MPR pada masa orde lama masih bersifat sementara (MPRS), bukan MPR sebagaimana amanat UUD 1945. Sedangkan pada Orde Baru, MPR yang terbentuk melalui pemilu 1971, dinilai belum siap dalam menyusun haluan negara secara cepat. Maka belajar dari kegagalan sebelumnya, pemerintah Orde Baru menginisiasi materi muatan GBHN terlebih dahulu sebelum Sidang Umum MPR. Penyimpangan yang demikian bertransformasi menjadi konvensi ketatanegaraan yang mana Presiden selalu menyusun materi GBHN melalui Sekjen Wankamhamnas dan Tim Penyusun GBHN.²⁶⁵

Praktik penyimpangan tersebut membuat haluan negara yang idealnya berjalan demokratis dan menyerap aspirasi rakyat tidak berjalan demikian. Sifat otoriter dan Presiden-sentris sangat terasa dari mekanisme penyusunan GBHN. Hal tersebut diungkapkan oleh William Liddle sebagai dua rezim otoriter, Soekarno dengan kekuasaan pribadi Demokrasi Terpimpin dan Soeharto dengan Orde Baru yang didukung oleh bala tentara.²⁶⁶

Dahlan Thaib dalam disertasinya mengidentifikasi permasalahan GBHN oleh MPR pada masa orde baru, yaitu:²⁶⁷

263 Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm 135-136.

264 *Ibid.*

265 *Ibid.*

266 William Liddle sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, hlm 136.

267 Dahlan Thaib, 2000, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)", Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, hlm 377.

- a. Penampungan aspirasi rakyat; minimnya mekanisme penampungan aspirasi rakyat
- b. Kelembagaan yang menyusun naskah rancangan GBHN; MPR bukanlah lembaga penyusun GBHN, melainkan Presiden
- c. Bidang dan sektor pembangunan serta prioritasnya; tidak semua bidang dan sektor prioritas tercakup dalam GBHN.

SPPN kemudian muncul sebagai upaya korektif permasalahan dalam GBHN. Pasca-amandemen UUD 1945, apabila dilihat dari penyusunannya SPPN menjadi perencanaan pembangunan yang demokratis. Sebab pendekatan yang dilakukan dalam perencanaan tersebut mencakup lima pendekatan yaitu; (1) politik, (2) teknokratik, (3) partisipatif, (4) *bottom-up* dan (5) *top-down*. SPPN dapat menjawab permasalahan penampungan aspirasi rakyat yang tidak diterapkan pada GBHN. Sebab pendekatan yang dipakai menyesuaikan kebutuhan daerah dengan janji politik kepala daerah agar dapat bertanggungjawab kepada pemilihnya. Terlebih kemudian terdapat sinkronisasi secara *bottom-up* dan *top-down* antara perencanaan daerah dan nasional.²⁶⁸

Dalam pelaksanaannya terdapat problematika SPPN yang tidak sesuai dengan konsepsi ideal daripada perencanaan pembangunan, sehingga menimbulkan gagasan untuk reformulasi SPPN dengan model GBHN.²⁶⁹ Zainal Arifin Mochtar menjelaskan sebab yang melatarbelakangi wacana tersebut sebagai berikut:²⁷⁰

Pertama, buruknya sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. Penyebabnya, begitu terjadi pergantian pemimpin, terjadi pula pergantian visi-misi dan program pembangunan.

Kedua, pasca-amendemen, maka secara resmi, Indonesia tidak memiliki haluan negara yang memandu pembangunan di segala bidang oleh seluruh lembaga-lembaga negara baik itu lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan lembaga-lembaga negara penunjang lainnya. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagai pengganti GBHN dinilai sangat bersifat presiden sentris. Karena dalam menyiapkan dokumen perencanaan tersebut hanya dibantu menteri, sehingga bisa saja belum mengakomodasi kepentingan makro bangsa. RPJPN dan RPJMN dianggap masih sektoral yang membahasakan kepentingan

268 Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

269 Pasal 1 angka 2 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Jabatan 2009-2014.

270 Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm 35.

eksklusif sekelompok, sehingga kepentingan fundamental rakyat tidak tercakup. Selain itu, RPJPN atau RPJMN dipandang tidak mengikat dan mengatur lembaga-lembaga negara lainnya di luar presiden seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, serta KY. GBHN akhirnya dinilai sebagai *open the way* atas kepentingan makro bangsa.

Ketiga, yang lebih fundamental menurut golongan yang sepakat dengan wacana ini, bawa visi negara dalam UUD 1945 perlu dijalankan dan dijabarkan pelaksanaannya oleh semua lembaga negara dan bukan hanya oleh presiden. Maka, gagasan menghidupkan GBHN haruslah diletakkan dalam rangka sematasemata mengembalikan visi haluan negara.

Permasalahan pokok saat ini berkaitan dengan SPPN adalah, meskipun pada dasarnya penyusunan rencana pembangunan oleh beberapa daerah secara umum memiliki kesamaan dalam proses yang ditempuh yaitu dengan melakukan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Daerah,²⁷¹ muncul beberapa keluhan dari masyarakat yang mengikuti kegiatan Musrenbang karena minimnya usulan masyarakat yang diakomodir oleh pemerintah daerah. Satu permasalahan klasik yang sering muncul dan dijadikan argumen adalah kurangnya dana atau anggaran pemerintah yang digunakan untuk implementasi rencana pembangunan yang telah disusun. Oleh sebab itu, perlu dilakukan prioritas sejak dari Musrenbang di tingkat bawah. Tereduksinya usulan masyarakat dalam Musrenbang tingkat lanjutan di kabupaten mencerminkan bahwa prioritas yang diusung dari bawah masih belum menjadi prioritas di tingkat daerah. Pengaruh kepentingan yang terjadi di tingkat daerah dimana ada usulan yang tiba-tiba masuk dalam rencana pembangunan dan menggeser usulan-usulan dari masyarakat yang telah dimusyawarahkan dalam Musrenbang mencerminkan keterlibatan masyarakat hanya dianggap sebagai formalitas dalam rangka memenuhi legalitas pelaksanaan Musrenbang.²⁷²

Reformulasi SPPN dengan model GBHN memiliki urgensi yang besar untuk mewujudkan tujuan dan cita negara dalam Pembukaan UUD 1945. Gagasan tersebut dianggap sebagai penguatan SPPN, sebab GBHN memiliki kemiripan dengan UUD 1945 terkait muatan yang terkandung didalamnya.²⁷³ Hal tersebut memang merupakan konsekuensi awal dari sifat UUD 1945 yang bersifat memuat

271 *Vide* Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

272 Didasarkan pada penelitian empiris Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan, Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, "Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan", *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 6, No.1, Januari 2014, hlm. 11.

273 Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm 20.

garis besar saja, sehingga perlu adanya haluan negara diluar konstitusi.²⁷⁴ Adapun kesamaan antara UUD 1945 dan GBHN dapat dijabarkan sebagai berikut;²⁷⁵

- a. menganut landasan yang sama yaitu Pancasila sebagai sistem nilai yang melandasi dan menjadi acuan filosofis;
- b. menganut landasan struktural yang sama yaitu mengandalkan sistem Presidensial; dan
- c. menganut landasan operasional yang sama berisikan tujuan-tujuan nasional yaitu yang terkandung dalam alinea ke- IV Pembukaan UUD 1945.

Pengaturan dokumen perencanaan pembangunan dalam peraturan perundang-undangan saat ini tidak memiliki kedudukan yang kuat. Berdasarkan UU SPPN, RPJPN ditetapkan melalui Undang-Undang, sedangkan RPJMN ditetapkan melalui Peraturan Presiden. Pengaturan pada praktik *a quo* menjadi akar permasalahan dari SPPN. Hal ini disebabkan, *pertama*, pembentukan SPPN sebagai salah satu haluan negara diluar konstitusi, tidak sesuai dengan konsepsi *founding fathers* yang menolak mekanisme individualistik, yang memberikan *platform* politik kepada presiden terlalu luas. Tidak dibentuk berdasarkan kolektivisme yang tercermin pada MPR. Hal ini bukan berarti menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi kembali akan tetapi MPR sebagai badan berdaulat yang mencerminkan permusyawaratan rakyat.²⁷⁶ Kesepakatan hasil Sidang Umum MPR dapat dikatakan konsensus rakyat Indonesia seperti halnya kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945.

Kedua, UU tidak memiliki kedudukan yang kuat karena bukan merupakan turunan langsung dari UUD 1945. Menurut hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU 12/2011, Ketetapan MPR kembali masuk dalam hierarki sebagai peraturan tertinggi setelah UUD. Kedudukan yang lemah ini membuat SPPN gagal menjadi pedoman bagi penyusunan perencanaan pembangunan.

Oleh karena itu, berdasarkan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, dimuat poin mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model garis-garis besar haluan negara (GBHN).²⁷⁷ Penting kemudian untuk menguatkan prinsip-prinsip perencanaan pembangunan dalam tubuh SPPN dan RPJPN sebagai upaya korektif terhadap praktik penyelenggaraan perencanaan pembangunan.

274 Hal ini terkait dengan penyusunan Undang-Undang Dasar yang "kilat", mengacu pada pernyataan Bung Karno dan Bung Hatta "...sedangkan untuk sementara waktu, berdasarkan naskah Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara dapat diadakan pula haluan-haluan negara yang bersifat tertulis di luar naskah Undang-Undang Dasar, Jimly Asshidiqie, "Garis-Garis...", *Loc.cit*.

275 Zainal Arifin Mochtar, *Loc.cit*.

276 Dahlan Thaib, *Op.cit.*, hlm 442.

277 Pasal 1 angka 2 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Jabatan 2009-2014.

4. Praktik Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR Terkait dengan Pertanggungjawaban Pimpinan Lembaga Negara

Konstitusi Indonesia mengamanatkan bahwa MPR saat ini dapat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun.²⁷⁸ Ketentuan ini secara tidak langsung menyatakan bahwa MPR dapat melakukan sidang lebih dari satu kali dalam lima tahun. Namun secara yuridis, ketentuan mengenai sidang yang dilakukan oleh MPR hanya mencakup sidang paripurna. Sedangkan persidangan lainnya yang diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam UU MD3 tidak dijelaskan lebih lanjut dan tidak menjadi isu prioritas.

Pada dasarnya, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014.²⁷⁹ Akan tetapi, ketentuan atas penyelenggaraan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerjanya bukanlah merupakan suatu kewajiban untuk diadakan setiap tahun.²⁸⁰ Pengaturan ini tampaknya tidak dapat berjalan maksimal dengan tujuan evaluasi atas kinerja lembaga-lembaga negara sebab belum diatur dalam tataran undang-undang.

Beberapa tahun terakhir, wacana untuk menguatkan peran MPR mulai muncul dengan dihidupkannya kembali tradisi sidang tahunan MPR, agar kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat diawasi dan berfungsi pula sebagai *checks and balances*.²⁸¹ Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan. Semestinya, MPR perlu membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada satu tahun ke depan. Terhadap laporan Lembaga-lembaga Tinggi Negara tersebut MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana pernah tercantum dalam Poin Konsiderans huruf c Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000 Tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000.²⁸²

Ketentuan Pasal 2 dalam Ketetapan MPR tersebut menugaskan kepada Presiden dan merekomendasikan kepada Dewan Pertimbangan Agung (DPA), DPR, BPK, dan MA untuk melaksanakan Ketetapan sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya

278 *Vide* Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

279 *Vide* Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014.

280 *Vide* Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014.

281 R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Januari-Maret 2017, Vol. 47, No.1, hlm. 40.

282 *Ibid.*, hlm. 54.

berdasarkan UUD 1945, serta melaporkannya dalam sidang tahunan MPR berikutnya. Adapun hasil Pembahasan MPR terhadap laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara dalam melaksanakan GBHN dan Ketetapan-ketetapan MPR pada sidang tahunan memberikan penugasan kepada Presiden untuk memperbaharui berbagai macam hal yang berkaitan langsung dengan kinerjanya selama satu tahun yakni meliputi bidang politik dan keamanan, ekonomi dan keuangan, sosial dan budaya, hukum dan hak asasi manusia, dan manajemen pemerintahan, disamping diberikannya pula rekomendasi atas laporan kinerja DPA, DPR, BPK, dan MA.²⁸³

Tanggapan MPR berupa penugasan kepada Presiden untuk melakukan pembaharuan merupakan konsekuensi yuridis dari kewenangan MPR sebagai lembaga negara tertinggi sebelum perubahan UUD 1945. Saat ini, tugas untuk mengawasi dan mengontrol Presiden dalam melaksanakan tugasnya tidak lagi dilakukan oleh MPR melainkan Presiden mempertanggungjawabkan tugas dan wewenangnya kepada rakyat secara langsung melalui pengawasan dari lembaga-lembaga negara seperti DPR,²⁸⁴ DPD,²⁸⁵ serta BPK.²⁸⁶ Pengawasan oleh lembaga negara atas penyelenggaraan pemerintah oleh Presiden tersebut belum menjawab permasalahan atas adanya kekosongan hukum mengenai laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Pada masa reformasi, salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan MPR.²⁸⁷ Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena Sidang Umum MPR 1999 mengambil putusan bahwa setiap tahun diselenggarakan Sidang Tahunan MPR. Penyelenggaraan Sidang Tahunan dimaksudkan untuk mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 butir 9 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1999 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 49 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan ini bertujuan untuk

283 Hasil Pembahasan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dalam Melaksanakan GBHN dan Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000.

284 Berkaitan dengan fungsi pengawasan DPR, lihat Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

285 Vide Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "*Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran daerah, pengeloaan 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 bagian pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*"

286 Vide Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*"

287 H. M. Thalbah, 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 68.

mengawasi semua lembaga tinggi negara yang ada terhadap tugas dan kewajiban yang telah diberikan kepadanya, khususnya kepada Presiden dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional.²⁸⁸

Berdasarkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014, MPR merekomendasikan dalam mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam sidang tahunan MPR.

Lembaga-lembaga negara merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang menjalankan wewenang dan tugasnya menurut ketentuan UUD. Sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan, kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat agar rakyat dapat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat UUD 1945.²⁸⁹

MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Kedudukan tersebut akhirnya menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mendengarkan penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada publik. Agenda mendengarkan laporan kinerja ini dapat dilaksanakan melalui forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat yaitu melalui agenda Sidang Tahunan MPR.²⁹⁰

Sebagaimana telah ditegaskan dalam konstitusi, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Bagir Manan menyebutkan bahwa "Baik pada masa pergerakan maupun pada masa penyusunan UUD Indonesia merdeka, semua sependapat, agar demokrasi atau paham kedaulatan rakyat menjadi salah satu sendi Indonesia merdeka.²⁹¹ Dianutnya asas kedaulatan rakyat ini mengandung makna bahwa pihak yang berdaulat dalam negara ini adalah rakyat atau pemegang kedaulatan di negara Indonesia ini adalah rakyat. Asas kedaulatan rakyat ini membawa konsekuensi bahwa segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat harus melibatkan dan mendapatkan persetujuan rakyat. Sesuai dengan sistem politik yang berlaku di Indonesia, yakni menganut sistem perwakilan (*vertegenwoordigingssysteem*), aspirasi

288 Bagir Manan, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, hlm 104.

289 *Vide* Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

290 *Ibid.*

291 Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 141.

dan persetujuan rakyat itu diberikan melalui wakilnya di lembaga atau badan perwakilan rakyat.²⁹²

Adapun idealnya agar pembuatan rekomendasi bagi lembaga-lembaga negara benar-benar merepresentasikan rakyat, maka keberadaan wakil-wakil atau tokoh-tokoh masyarakat dari berbagai bidang seperti pendidikan, agama, sosial, dan sebagainya untuk dapat dilibatkan dalam sidang tahunan MPR perlu dilakukan. Sebab hingga saat ini, konstitusi belum membuka ruang demokratisasi, hal ini dapat dilihat dari dominannya peran partai politik dalam berbagai aspek politik dan kenegaraan. Hak ini ditunjukkan ketika menempatkan seseorang dalam jabatan strategis di lembaga negara, tidak memungkinkan melalui mekanisme lain selain lewat pintu partai politik. Misalnya dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dan anggota legislatif, untuk menyaring calon anggota lembaga yudikatif seperti MK dan KPK.²⁹³ Bahkan campur tangan politik begitu kental dalam pembentukan kabinet yang hakikatnya merupakan hak prerogatif Presiden.

5. Permasalahan Penafsiran UUD 1945 dalam *Judicial Review*

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang menjadi kewenangan MK²⁹⁴ merupakan wujud prinsip atau asas konstusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Kewenangan pengujian undang-undang menimbulkan sebuah kewenangan yang mutatis muntandis ada, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Apabila dalam konstitusi tidak terdapat ketentuan yang eksplisit mengenai kewenangan menafsir konstitusi kepada lembaga negara yang diberikan kewenangan *constitutional review*, maka harus dipahami bahwa kewenangan menafsirkan konstitusi menyertai kewenangan *constitutional review* tersebut.²⁹⁵

Mengenai praktiknya, pilihan atas penafsiran untuk menilai konstusionalitas suatu undang-undang pasti akan mendatangkan pro dan kontra terutama di kalangan ahli dan pemerhati hukum. Penilaian pertentangan hukum secara materiil melalui penggunaan metode penafsiran, yang mana hakim bebas memilih beragamnya metode penafsiran dalam ilmu hukum (penafsiran konstitusi). Sebuah undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sangat tergantung dari penafsiran mana yang digunakan.²⁹⁶

292 Ridwan, *Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam Ni'Matul Huda, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 86.

293 Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 331.

294 *Vide* Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

295 Tanto Lailam, "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No.1, Juni 2014, hlm. 89-90.

296 Mahfud MD dalam Tanto Lailam, *Op.cit.*, hlm. 95.

Salah satu contoh yakni Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang dimohonkan oleh 31 orang Hakim Agung tentang makna kata “Hakim” dan “mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” yang terdapat dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Makna kata “hakim” yang menjadi wewenang KY dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim menurut putusan ini tidak menjangkau Hakim MA dan Hakim MK dan tidak adanya kekuatan mengikat pasal-pasal pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.²⁹⁷ Implikasi dari Putusan ini *pertama* adalah kekhawatiran banyak kalangan atas semakin suburnya praktik korupsi dalam proses peradilan (*judicial corruption*).²⁹⁸ *Kedua* mengenai kekosongan hukum di tingkat undang-undang mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan KY, sehingga pengawasan hakim kembali mengandalkan pengawasan internal. *Ketiga*, timbul krisis kepercayaan publik terhadap MK atas putusan yang dianggap semakin menjauhi gagasan pembaharuan hukum. *Keempat*, menguatnya wacana untuk meninjau ulang kewenangan MK oleh sebagian anggota DPR.²⁹⁹

Pemutusan perkara oleh Hakim MK adalah dengan cara penelusuran untuk menemukan keadilan, atau disebut sebagai *judicial activism*.³⁰⁰ Namun *judicial activism* juga memiliki sisi “hitam” dan sisi “putih.” Satybrata Sinha mengemukakan bahwa *judicial activism* dapat dimaknai berbeda dikarenakan perkembangannya dan tumbuhnya ide tersebut, juga dipengaruhi oleh efek dari administrasi publik, dan pengetahuan lain dalam kehidupan sosial.³⁰¹ Bahkan, Sinha berpendapat bahwa dua sisi itu seringkali saling berseberangan, suatu saat putusan hakim melalui *judicial activism* dapat disebut *judicial creativity* namun di saat yang lain dapat pula dikatakan sebagai *judicial terrorism*. Kreatif dikarenakan mampu menemukan ruang keadilan dari terkungkungnya bunyi pasal-pasal produk perundang-undangan. Disebut teroris dikarenakan putusan tersebut menciptakan ketakutan terhadap para pencari keadilan.³⁰²

Cara hakim memaknai sebuah aturan hukum umumnya menggunakan dua pola tafsir, yaitu *original intent* atau *non-original intent*, biasa disebut juga dengan *tekstual meaning* atau *contextual meaning*.³⁰³ Kedua pola tersebut merupakan pertikaian yang

297 *Vide* Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006.

298 Saldi Isra, 2005, *Penangkapan Pengacara Puteh*, dalam Kompas, Jakarta, hlm. 6 dalam MK RI dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010, *Op.cit.*, hlm. 101.

299 *Ibid.*, hlm. 101-106.

300 *Judicial Activism* dimaknai sebagai sebuah filosofi dari pembuatan putusan peradilan dimana hakim diperbolehkan menggunakan pengetahuan personalnya mengenai kebijakan publik, di antara pelbagai faktor-faktor, untuk menuntunnya memutuskan sebuah permasalahan, Bryan Garner, 2004, *Black Law Dictionary*, Thomson Reuters, hlm. 850.

301 Satybrata Sinha dalam MK RI dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010, *Op.cit.*, hlm. 10.

302 *Ibid.*

303 *Ibid.*, hlm. 11.

tak berkesudahan antara penganut paham hukum positif dan hukum progresif. Dalam studi hukum tata negara dikenal pula teori mengenai *the living constitution theory* yang dianggap bagian dari cara pandang hukum progresif.³⁰⁴ Namun tidak semua sepakat bahwa hukum itu harus terbuka terhadap sebuah zaman. Aliran pemikiran hukum lain menyatakan bahwa hakim hanyalah corong dari undang-undang (*bouche de la loi*) sebagaimana dinyatakan oleh Immanuel Kant dan Montesquieu.³⁰⁵

Walaupun banyak metode yang berbeda-beda dalam menafsirkan Konstitusi namun terdapat 5 (lima) sumber yang menjadi landasan dalam menafsirkan Konstitusi, yaitu:³⁰⁶

- a. *The text and structure of the Constitution*, yang diperhatikan disini adalah 'bunyi' dari ketentuan di dalam konstitusi atau juga disebut sebagai the literal approach;
- b. *Intentions of those who drafted, voted to propose, or voted to ratify the provision in question*, dalam hal ini yang dilihat dalam menafsirkan konstitusi adalah maksud dibentuknya konstitusi dan pandangan penyusun konstitusi. Sehingga perlu dipahami sejarah pembentukan sebuah konstitusi, dalam situasi seperti apa konstitusi dibentuk dan pandangan atau ideologi apa yang dianut oleh para *framers of constitution*. Sumber ini juga dikenal dengan sebutan *the broad and purposive approach*;
- c. *Prior precedents*, di sini yang diperhatikan adalah kasus-kasus terdahulu yang merupakan yurisprudensi dalam menafsirkan konstitusi terhadap kasus-kasus tertentu atau disebut juga dengan the doctrine of "*harmonious interpretation*";
- d. *The social, political, and economic consequences of alternative interpretations*, hakim dalam menafsirkan konstitusi juga mempertimbangkan faktor-faktor lain yang dapat memengaruhi kondisi bernegara, seperti kondisi politik dan ekonomi;
- e. *Natural law*, Penafsiran yang bersumber pada natural law diarahkan kepada ketentuan-ketentuan agama, nilai-nilai moral yang dianut masyarakat. Penafsiran hakim atas konstitusi sesungguhnya didasari pula pada pandangan hakim terhadap konstitusi itu sendiri, apakah hakim melihat konstitusi tersebut sebagai the living constitution atau sebagai *the moral constitution*.

Tiga poin pertama dianggap oleh beberapa pakar sebagai sumber yang sangat sesuai untuk menjadi koridor dalam menafsirkan konstitusi. Namun, dalam melihat poin yang akan dijadikan kerangka utama dalam menafsirkan di antara ketiga sumber tersebut sangat tergantung dengan kasus dan kondisi yang berbeda pula. Pada praktek penafsiran yang terjadi sering terdapat pengabaian terhadap beberapa sumber tafsir.³⁰⁷

Dalam interpretasi atau penafsiran konstitusi, Erwin Chemerinsky berpendapat

304 *Ibid.*

305 Soedikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 39.

306 MK RI dan PUSAKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

307 *Ibid.*

bahwa semua pejabat dan institusi Pemerintah diharuskan untuk terlibat dalam melakukan interpretasi konstitusi. Semua pejabat negara yang terpilih akan bersumpah dan berjanji untuk menegakkan konstitusi. Tidak ada cabang pemerintahan yang dianggap otoritatif dalam interpretasi atau menafsir konstitusi. Setiap lembaga negara memiliki kewenangan yang sama untuk menentukan makna ketentuan konstitusi.³⁰⁸ Namun, agar proses pengujian undang-undang dapat dilaksanakan dengan baik, maka pembagian porsi kewenangan penafsiran konstitusi dalam hal ini perlu diperbaharui dan diatur lebih lanjut.

Menurut Satjipto Rahardjo terdapat dua jenis proses hukum, yaitu:³⁰⁹

- a. Proses pembuatan hukum. Dalam hal ini termasuk kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD 1945. Atas kewenangan ini, MPR seharusnya memiliki kewenangan tafsir konstitusi sebab MPR merupakan lembaga yang membuat konstitusi; dan,
- b. Sifat konstitusi Indonesia yang merupakan *living constitution*, konstitusi yang hidup dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, MPR sebagai lembaga permusyawaratan dan sebagai wujud implementasi Sila Keempat Pancasila yang tepat dalam hal bertugas melihat dinamika masyarakat.

Dari sisi historis, perdebatan tentang pengujian konstitusional telah pernah diperdebatkan dalam sidang Badan Pekerja Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) oleh para penyusun konstitusi (*framers of constitution*) Indonesia dalam menyusun sendi-sendi bernegara dalam UUD 1945.³¹⁰

Pendapat atas gagasan agar dibentuknya MK atau MA yang diberikan kewenangan untuk menguji konstitusionalitas UU disampaikan salah satunya oleh Seno Adji.³¹¹ Ada dua alasan utama Seno Adji menolak gagasan tersebut, menurutnya; pertama, hanya MPR-lah alat konstitusional yang dapat mengawal konstitusi; kedua, jika kewenangan *judicial review* tersebut diserahkan kepada MA, maka akan meletakkan MA di atas lembaga legislatif dan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat (sebelum Perubahan UUD 1945).³¹²

Dalam dunia ketatanegaraan di Indonesia, pandangan pertama Seno Adji tersebut telah 'hapus' dengan terjadinya perubahan UUD 1945. Pasca perubahan UUD 1945, MPR bukan lagi alat konstitusional tunggal tertinggi yang mewakili supremasi kerakyatan dan bukan satu-satunya lembaga yang dapat memaknai konstitusi dikarenakan kewenangan menilai konstitusional atau tidaknya sebuah produk undang-

308 Erwin Chemerinsky, 1987, *Interpreting the Constitution*, Praeger Publishers, New York, hlm. 81

309 Satjipto Raharjo, 2005, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 24.

310 RM. A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya UUD 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 389.

311 Seno Adji adalah seorang mantan Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

312 Benny K Harman dan Hendardi (ed.), 1991, *Konstitusionalisme Peran DPR dalam Masalah Judicial Review*, YLBHI dan JARIM, Jakarta, hlm. 36.

undang telah diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Keadaan ini tidak menghilangkan fakta bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang pada saat pembentukan UUD 1945 merupakan konstituante, sehingga MPR seharusnya terlibat dalam penafsiran konstitusi secara historis/*original intent*.

Kewenangan MPR untuk menafsirkan konstitusi secara historis/*original intent* didukung dengan pendapat Edwin Meese III yang mengemukakan bahwa:³¹³

salah satunya cara Pengadilan untuk menginterpretasikan konstitusi agar *legitimate* adalah mengikuti intensi (niat) yang asli dari penyusun dan yang meratifikasinya. Bila Hakim menyimpang dari interpretasi yang baku itu, ucapannya, berarti dia mengganti pendapat rakyat Amerika dengan pendapatnya sendiri yang tidak mantap. Bila hal itu terjadi menurutnya lagi, gagasan demokrasi akan menciut dan keteguhan konstitusi akan melemah. Suatu konstitusi yang hanya dipandang dari sudut apa menurut pendapat hakim, tidak merupakan konstitusi dalam arti sebenarnya.

Dalam hal pengujian undang-undang, MPR sebagai lembaga negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia memiliki wewenang atribusi untuk melakukan interpretasi historis dalam hal pengujian UU terhadap UUD 1945. Hal ini disebabkan:³¹⁴

- a. MPR memiliki wewenang asli untuk merubah dan merumuskan pasal-pasal dalam UUD 1945.
- b. Dari perspektif kapasitas dan pengetahuan anggota MPR lebih memahami asal usul suatu ketentuan atau sejumlah ketentuan berupa bab, pasal dan ayat-ayat.
- c. Dengan kapasitas dan wewenang MPR saat ini, MPR wajib diberikan kesempatan menyampaikan pendapat dan melakukan interpretasi historis pada setiap pengujian UU terhadap UUD 1945.
- d. Dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU 8/2011), Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden.

Di samping itu, Pimpinan MPR memiliki tugas untuk memberikan penjelasan atas tafsir kaidah konstitusional dalam perkara pengujian UU terhadap UUD di MK.³¹⁵ Meski dalam praktiknya, jarang sekali MPR terlibat dalam Pengujian UU atau *judicial review*.

313 R.M. A.B. Kusuma, "Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No.3, Mei 2005, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 157-158.

314 Yohanes Usfunan, "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Preseidensiiil", *Makalah* yang disampaikan dalam FGD Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensil, diselenggarakan MPR bekerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana, Hotel Paradise Sanur, 1 Desember 2016, hlm. 2.

315 *Vide* Pasal 29 huruf f Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selanjutnya, terkait permasalahan dalam tataran yuridis, mekanisme *judicial review* tidak menjelaskan keterlibatan MPR sebagaimana lembaga-lembaga negara lain yaitu DPR, DPD dan Presiden. Terlebih dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang sama sekali tidak menyinggung partisipasi MPR sebagaimana disinggung keterlibatannya dalam UU MK.

Pandangan Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa penafsiran (dalam pengujian undang-undang) merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang. Pandangan lain menyebutkan bahwa penafsiran merupakan upaya mencari arti atau makna atau maksud sesuatu konsep, kata, atau istilah, menguraikan atau mendeskripsikan arti atau makna atau maksud dari konsep, kata, atau istilah dengan maksud agar jelas atau terang artinya.³¹⁶

Terlebih berdasarkan temuan dari hasil Laporan Penelitian Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi dan Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Mahkamah Konstitusi, tidak banyak menggunakan UUD 1945 sebagai teks utama untuk menafsirkan UUD 1945.³¹⁷ Terbukti dari sekitar 500 putusan MK hanya 32 putusan yang memakai penafsiran konstitusi.³¹⁸ Dengan demikian, sebaiknya dalam mekanisme pengujian undang-undang, MK seyogyanya dapat melibatkan berbagai lembaga-lembaga tinggi negara terkait dalam melakukan penafsiran konstitusi, khususnya lembaga MPR.

6. Permasalahan Produk Hukum Ketetapan MPR

a) Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR

Perubahan UUD 1945 memposisikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dan bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.³¹⁹ Salah satu implikasi nyata perubahan tersebut adalah dasar dalam mengundang Ketetapan MPR. Sebagai reaksi terhadap perubahan kedudukan dan kewenangan MPR, serta didasarkan pada perintah yang diamanatkan oleh Pasal I Aturan Tambahan dan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, maka MPR melakukan peninjauan atas status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang telah dikeluarkan sebelumnya. Peninjauan tersebut dilakukan melalui Ketetapan MPR

316 Jimly Asshiddiqie, 1998, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta, hlm. 175.

317 Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi dan Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Mahkamah Konstitusi, 2016, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Laporan Hasil Penelitian, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm 89.

318 *Ibid.*

319 Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 1, Januari 2013, hlm. 3.

Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 (Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003).

Setelah dilakukannya peninjauan atas status hukum Ketetapan MPR/MPRS pada tahun 2003, selanjutnya diundangkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004) yang menentukan hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur sebagai berikut.³²⁰

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU 10/2004 tidak mencantumkan Ketetapan MPR sebab, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan oleh karena itu MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.³²¹

Ketentuan dalam UU 10/2004 dianggap mengandung beberapa kelemahan khususnya mengenai Ketetapan MPR, menurut Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, masih terdapat tiga ketetapan yang masih berlaku dengan ketentuan³²² dan sebelas ketetapan yang masih berlaku sampai terbentuknya undang-undang³²³. Dengan dilatarbelakangi permasalahan tersebut, maka diundangkanlah UU 12/2011 yang mana pembentuk undang-undang kembali memasukkan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut.³²⁴

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

320 *Vide* Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

321 Widayati, *et.al*, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 2, Desember 2014, hlm. 270.

322 *Vide* Pasal 2 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 Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.

323 *Vide* Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

324 *Vide* Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kab/Kota.

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

Munculnya Ketetapan MPR itu merupakan suatu keharusan dalam kerangka UUD 1945. Pemerintah orde baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara “murni dan konsekuen”, meskipun banyak pihak mengakui UUD 1945 itu bersifat sementara dan sangat singkat. Ada kesan pemerintah orde baru “mengharamkan” perubahan apalagi pergantian UUD 1945.³²⁵ Akibatnya keputusan-keputusan penting dan mendasar bagi bangsa dan negara yang merupakan hasil sidang MPR tidak mungkin diwadahi dalam UUD, karena hal itu mengandung makna mengubah UUD 1945. Keputusan-keputusan penting itu kemudian dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR.³²⁶ Dalam periode era reformasi, Ketetapan MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Istilah “*sunset clause*” kemudian muncul, yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus Ketetapan MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal inilah yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap Ketetapan MPR/MPRS ditahun 2003 melalui Sidang Umum MPR. Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai “Sapu Jagat”, yakni Ketetapan MPR yang menyapu semua Ketetapan MPR/MPRS yang pernah ada untuk diberi status baru.³²⁷ Sehingga, setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, MPR tidak lagi dapat mengeluarkan ketetapan yang bersifat *regeling*. Wujud produk dari wewenang mengubah dan menetapkan UUD adalah UUD. Sedangkan untuk wewenang lainnya dapat dituangkan dalam

325 Ridwan dalam Ni' Matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 89.

326 *Ibid.*

327 Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 34.

bentuk ketetapan tetapi esensinya bukan untuk mengatur yang bersifat umum dan terus menerus, melainkan menetapkan sesuai kewenangannya yang bersifat *einmalig*.³²⁸

Berdasarkan Teori Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan “*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*” memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi mencoba mengaplikasikannya ke dalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai berikut:³²⁹

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang (UU);
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah (PP) hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Secara garis besar, Ketetapan MPR dikategorikan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Hamid Attamimi ini dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara atau sebelum perubahan UUD 1945. Sehingga dalam hal ini setelah *sunset clause*, hanya Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Implikasi hukum ditempatkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antar sesama produk perundang-undangan. Keberadaan UU 12/2011, mengakibatkan Ketetapan MPR secara *ex-officio* menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya yang dalam hal ini berupa UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), PP, Peraturan Presiden, dan

328 Bagir Manan, 2003, *Teori dan... Op.cit.*, hlm. 137.

329 Maria Farida Indarti Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 25.

Peraturan Daerah. Di sisi lain, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*besbickking*). Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN berarti aturan dasar Negara Indonesia berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD 1945. Ketentuan MPR yang tidak lagi berwenang menerbitkan aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar UUD 1945 yang bersifat mengatur perlu diperbaharui.

Permasalahan Ketetapan MPR terletak dalam materi muatan dan sistem pengujian Ketetapan MPR itu sendiri sebagai Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan MPR menetapkan Ketetapan MPR/MPRS tidak secara *expressis verbis* disebutkan dalam UUD 1945. Sri Soemantri dalam studinya mempertanyakan apa yang seharusnya diatur oleh Ketetapan MPR. Pertanyaan ini muncul mengingat begitu banyak Ketetapan MPRS yang mengandung muatan konstitusi dan berjalan bersamaan dalam mengatur kehidupan ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945.³³⁰

Tidak terdapatnya limitasi tentang materi muatan Ketetapan MPR sebelum Perubahan UUD 1945, kemudian memunculkan Ketetapan MPR/MPRS yang sangat beragam. Dari yang mengatur terkait kenegaraan, kemasyarakatan, ideologi, keagamaan, pemberian gelar dan lain sebagainya. Sifat normanya pun ada yang bersifat *einmalig*, *regeling*, *interne regelingen*, bahkan ada yang tidak masuk di dalam sifat itu seperti ketetapan tentang rekomendasi.³³¹

Adanya perluasan muatan UUD 1945 pasca perubahan, mengakibatkan perlu dilakukan penertiban terhadap produk-produk Ketetapan MPR/MPRS. Tanpa dilakukan penertiban melalui peninjauan terhadap sejumlah Ketetapan MPR/MPRS maka akan terjadi duplikasi juga kontradiksi muatan.

Bagi Ketetapan MPR/MPRS yang muatannya sudah ditampung dalam amandemen UUD 1945, maka dengan sendirinya Ketetapan tersebut ini tidak lagi memiliki kekuatan berlaku. Argumentasi ini sejalan dengan pendapat Panitia *Ad Hoc* II BP-MPR (PAH II BP MPR) yang mengatakan bahwa Ketetapan MPR yang telah terakomodasi dalam perubahan UUD 1945 tidak perlu dicabut.³³² Akan tetapi, pendapat PAH II BP MPR tersebut menjadi membingungkan, terutama terhadap pengkategorian Ketetapan MPR/MPRS yang tidak memerlukan pencabutan karena bersifat *einmalig*, sudah tertampung dalam perubahan UUD

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

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

332 Hasil Laporan Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR tentang Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR yang Masih Berlaku Berdasarkan Telaah Pertama tanggal 31 Juli 2000, Jakarta, hlm. 7 dalam *Ibid.*, hlm. 57.

1945 dan bersifat kebijakan politik insidental.³³³ Dengan demikian sejak semula, telaahan terhadap Ketetapan MPR/MPRS ditempuh hanya dengan melihat penamaan ketetapan nya saja, bukan esensi Ketetapan MPR yang mengandung beragam norma. Bagi Ketetapan MPR/MPRS yang sampai sekarang masih berlaku tetapi muatannya belum diatur dalam UUD maupun UU, maka tidak dapat secara serta merta dicabut keberlakuannya. Oleh karena itu tindakan peninjauan harus dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat dilakukan dengan mengeneralisasi muatannya.³³⁴ Sehingga, dengan ditempatkannya Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan pasca perubahan UUD 1945, harus pula diikuti dengan pengaturannya dalam sistem pengujian.³³⁵

Menurut Enny Nurbaningsih, hasil peninjauan Ketetapan MPR tahun 2003, masih menyisakan persoalan yang harus diselesaikan oleh MPR hasil Pemilu 2004 dengan melakukan peninjauan atas peninjauan atau amandemen atas amandemen UUD 1945. Peninjauan atas peninjauan dimaksudkan agar tidak semua ketetapan yang dikategorikan berlaku patut berlaku dan memberlakukan ketetapan tidak dapat secara utuh, karena beberapa muatan dalam ketetapan yang diberlakukan ada yang tidak relevan dengan UUD 1945 pasca perubahan. Amandemen atas amandemen dilakukan untuk tidak membiarkan ketetapan berlaku tanpa pranata hukum yang mengujinya.³³⁶

Permasalahan terkait pengujian Ketetapan MPR telah cukup lama bermunculan. Dimulai dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU 12/2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan Ketetapan MPR dalam susunan hierarki perundang-undangan dengan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian Ketetapan MPR ini. Mahkamah Konstitusi yang mengadili perkara ini memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan.³³⁷ Kemudian ditolaknya pengajuan *judicial review* dengan alasan permohonan pemohon dianggap kabur dan MK tidak menerima permohonan oleh Rachmawati Soekarno Putri bersama Yayasan Universitas Bung Karno dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013³³⁸ dan Putusan 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 Undang Undang Dasar 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka 30 Pengujian Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967

333 *Ibid.*

334 M. Fajrul Falaakh, 2002, *Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya*, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus, hlm.15.

335 Enny Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 58.

336 *Ibid.*, hlm. 64.

337 *Vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013.

338 *Vide* Risalah Sidang Perkara Nomor 24/PUU-XI/2013.

tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan dari Presiden Soekarno oleh Murnanda Utama dan Yayasan Maharya Pati.³³⁹

Selama Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000) berlaku, MPR pernah ditempatkan sebagai lembaga yang berwenang menguji Ketetapan MPR untuk menjawab permasalahan pengujian peraturan perundang-undangan.³⁴⁰ Namun, praktik ini dihapuskan sejalan dengan tidak berlakunya lagi ketentuan Ketetapan MPR dan hingga sekarang belum di adakan ketentuan yang jelas mengenai pengujian Ketetapan MPR.

Singkatnya, secara historis, Ketetapan MPR yang merupakan hasil sidang MPR, digunakan untuk menampung hal-hal penting dan mendasar bagi bangsa dan negara. Hal-hal penting tersebut tidak dimungkinkan untuk dimasukkan dalam UUD sehubungan dengan “larangan” mengubah UUD 1945 terutama pada masa pemerintahan orde baru.³⁴¹ Pasca reformasi perubahan UUD bukan lagi sesuatu yang tabu, terbukti dengan adanya empat kali amandemen, terlepas apakah hasil amandemen itu disetujui atau tidak oleh seluruh komponen bangsa. Dengan demikian, hal-hal penting dan mendasar bagi bangsa dan negara ini dapat dimuat dalam UUD. Sedangkan hal-hal lain yang memerlukan pembahasan secara intens antara wakil-wakil rakyat dengan pihak eksekutif ditampung dalam UU.

Oleh karena itu, untuk menjawab berbagai permasalahan yang ada, perlu diperbaharui pengaturan tentang kelembagaan MPR beserta produk hukum yang dikeluarkannya. Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR itu berada di bawah UUD dan di atas UU. Telah lazim diketahui bahwa dalam sistem hierarki berlaku asas prefensi; *Lex superiori derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. L.J. van Apeldoorn mengemukakan:

[...] *wetten van lageren orde mogen niet in strijd zijn met wetten van hogere orde. Wanneer dit wel het geval is, wijkt de wet van lagere orde voor die van hogere orde,*³⁴²

(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).

Guna mengetahui apakah peraturan perundang-undangan itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan lainnya, perlu diketahui

339 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/MPRS/2014.

340 *Vide* Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

341 Ridwan, dalam Ni'matul Huda, 2015, *Op.cit.*, hlm. 94.

342 L.J. van Apeldoorn, 1966, *Inleiding tot de Studie het NederlandseReht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 70 dalam Ni' matul huda, 2015, *Op.cit.*, hlm. 92.

tentang isi atau materi muatan dari masing-masing peraturan tersebut. Secara redaksional, istilah yang digunakan adalah Ketetapan MPR, yang bermakna hasil tindakan MPR yang berupa penetapan (*beschikken*), yakni “*de wilsverklaring van een staatsorgaan voor een bijzonder geval*” (pernyataan kehendak organ kenegaraan terjadap peristiwa spesifik). Dengan memperhatikan kewenangan MPR yang dikemukakan di atas, tindakan penetapan MPR ini hanya berlaku dalam hal menetapkan UUD, mengangkat dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Atas dasar pengertian secara redaksional ini, materi muatan Ketetapan MPR hanya berupa penetapan pemberlakuan UUD, penetapan pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan penetapan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.³⁴³

Jika tindakan-tindakan yang dilakukan MPR itu diperluas kepada tindakan yang bersifat pengaturan (*regelend*), materi muatan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur itu haruslah selain materi muatan UUD dan bukan materi muatan UU.³⁴⁴ Materi muatan sejumlah Ketetapan MPR yang ada sangat beragam. Di antara keberagaman itu, ada beberapa Ketetapan MPR yang materi muatannya termasuk hal yang diatur dalam UUD atau UU, di antaranya terkait pengaturan landasan yang harus digunakan dalam pemilihan umum, pengaturan 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, pengaturan tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pengaturan tentang tanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain.³⁴⁵

b) Inkonsistensi Kewenangan MPR dalam Mengeluarkan Produk Hukumnya

Produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sejak sebelum perubahan UUD 1945 hingga setelah Perubahan UUD 1945 terbilang cukup banyak. Akan tetapi, produk hukum tersebut tidak pernah diatur secara rinci dan jelas terkait bentuk produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh MPR. Sebagaimana tercantum dalam UU MD3, terdapat nomenklatur Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, namun tidak ada penjelasan definitif atas produk hukum tersebut. Adapun definisi atas Ketetapan dan Keputusan MPR tersebut dijelaskan dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014. Pengaturan demikian dianggap tidak tepat mengingat nomenklatur produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR sudah dicantumkan dalam UU, yakni berkaitan langsung dengan pelaksanaan kewenangan MPR.

343 Ni' matul Huda, 2015, *Op.cit.*, hlm. 92-93.

344 Ridwan dalam Ni' matul Huda, 2015, *Op.cit.*, hlm. 93.

345 Sri Soemantri, *Loc.cit.*

Lebih lanjut, kaitan antara penjabaran kewenangan dan tugas dirasa belum cukup lengkap dan tegas. Hal ini ditunjukkan salah satunya melalui ketentuan kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.³⁴⁶ UU MD3 selanjutnya tidak mencantumkan secara tegas bentuk produk hukum yang dapat dikeluarkan MPR dalam melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keadaan tersebut menjadi tidak seimbang mengingat kewenangan MPR untuk memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama, serta menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya dengan mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*).³⁴⁷ Semestinya untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dapat ditentukan pula menggunakan produk hukum tertentu dari MPR.

Selain belum lengkapnya pengaturan tentang penggunaan produk-produk hukum MPR dalam kewenangannya, nomenklatur Keputusan MPR dan Ketetapan MPR seharusnya didefinisikan dengan jelas dalam UU agar tidak menimbulkan kebingungan bagi masyarakat.

7. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Negara Lain

Lembaga MPR di Indonesia adalah lembaga permusyawaratan yang merupakan suatu kekhususan sistem kenegaraan yang tidak dimiliki oleh negara-negara lainnya di dunia. MPR selain bertugas untuk memasyarakatkan Ketetapan MPR, Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, juga bertugas menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945. MPR jelas merupakan suatu lembaga di Indonesia dan tidak dapat dipandang hanya sebagai sebuah forum. Praktik di berbagai negara tentunya juga berbeda-beda satu sama lain, sebab pada dasarnya tidak ada aturan di mana suatu negara harus menganut sistem unikameral, bikameral, atau trikameral.³⁴⁸ Hal yang terpenting adalah bagaimana konstiusionalisme dapat berjalan secara efektif.³⁴⁹ Tetapi jika melihat penyelenggaraannya saat ini, ketidakjelasan sistem yang dianut berdampak kepada kerancuan pembagian wewenang kepada masing-masing lembaga. Oleh karena itu, perlu dianutnya sistem parlemen yang tegas, sehingga

346 *Vide* Pasal 33 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

347 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hm. 219-220

348 Riri Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 346.

349 *Ibid.*

pembagian tugas dan wewenang kepada masing-masing lembaga dapat dilakukan secara lebih jelas pula. Dengan demikian penataan kembali lembaga MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat demi menunjang pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagai penjelmaan seluruh rakyat dapat tercapai.³⁵⁰ Untuk menunjang kelengkapan kajian atas praktik penyelenggaraan saat ini, berikut dijabarkan mengenai praktik penyelenggaraan sistem lembaga perwakilan, otoritas yang berwenang melakukan perubahan terhadap konstitusi, serta bagaimana pelaksanaan sistem pembangunan di beberapa negara.

a) Lembaga Legislatif di Negara Amerika Serikat, Inggris, Jepang, Belanda, dan Kamboja

1) Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal, dengan 50 negara bagian, dengan sistem pemerintahan presidensiil,³⁵¹ mempunyai kepala negara dan kepala pemerintahan seorang presiden. Badan legislatifnya dinamakan *Congress* dan terdiri dari dua kamar, yaitu *Senat* dan *House of Representative*.

Dalam konstitusi Amerika Serikat, mengenai parlemen diatur dalam Pasal 1 Bagian 1 yang berbunyi: *"All legislative powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of a senate and House of Representative."* Menurut penelitian Arend Lijphart, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena mempunyai *symmetrical chambers* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, dan juga mempunyai legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung, dan juga *incongruent* karena berbeda dalam komposisinya.³⁵² *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan *senat* sebagai perwakilan negara bagian.³⁵³

Adapun *Congress* di Amerika Serikat merupakan *joint session* antara dua kamar parlemennya. Dalam hal ini *Congress* dapat melakukan perubahan atas konstitusi dengan ketentuan sebagai berikut:³⁵⁴

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on

350 Secara garis besar pendapat ini pernah disampaikan sebagai pandangan umum yang dibacakan oleh Sulasmi Bobon Tabroni, dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001, *Buku Ketiga; Jilid 2; Risalah Rapat Paripurna ke-7 Tanggal 3 November sampai dengan 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 189.

351 Miriam Budiarjo, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

352 *Vide* Pasal 1 Bagian 3 *Constitution of the United State*.

353 Arend Lijphart, 1984, *The Guide to American Law*, West Publishing Co, Minnesota, hlm. 212.

354 *Vide* Pasal 5 Bagian 4 *Constitution of the United State*.

the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress.

Selain itu, *Congress* memiliki kekuasaan untuk menetapkan dan mengumpulkan pajak, bea cukai, pembayaran utang dan menjamin pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan umum.³⁵⁵

2) Inggris

Negara Inggris merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Negara Inggris tidak mempunyai konstitusi tertulis atau dapat dikatakan konstitusinya tersebar sebab terdiri dari berbagai prinsip dan aturan dasar yang timbul dan berkembang selama berabad-abad dalam sejarah bangsa dan negaranya, yaitu Magna Charta (1215), Habeas Corpus Act (1678), Bill of Right (1689), Act of Settlement (1701), Reform Bills (1832, 1867, 1884), dan Parliament Bill (1911). Tidak adanya konstitusi tertulis atau dengan konstitusinya yang tersebar dianggap sebagai suatu keuntungan besar oleh banyak pihak yang menulis tentang politik di Inggris. Sebab, konstitusi ini tidak merupakan dokumen tertulis, maka dianggap memudahkan pemerintah untuk menyesuaikan tindakan-tindakannya dan lembaga-lembaganya terhadap perubahan keadaan-keadaan dan tuntutan-tuntutan tanpa mengalami kesulitan dalam prosedurnya.³⁵⁶

Struktur organisasi parlemen Inggris adalah bikameral, yang terdiri dari *House of Commons* (Majelis Rendah) dan *House of Lords* (Majelis Tinggi). Majelis Tinggi diangkat berdasarkan keturunan dan Majelis Rendah diangkat berdasarkan pemilihan yang demokratis.³⁵⁷ Menurut John Adler, Majelis Tinggi semula merupakan dewan raja yang memimpin para tuan tanah. Namun kemudian fungsinya berubah menjadi pembuat undang-undang bersama dengan wakil rakyat kebanyakan. Sejak tahun 1688 sampai akhir abad ke-19, Majelis Tinggi berperan sebagai kekuatan pengimbang yang efektif dalam rangka menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan. Akan tetapi, sejak menjelang abad ke-20 pengaruhnya surut dibawah Majelis Rendah yang keanggotaannya dipilih secara demokratis.³⁵⁸

355 *Vide* Bagian 8 *Constitution of United States*.

356 Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 141.

357 *Ibid.*, hlm. 144.

358 Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*,

Arend Lijphart mengemukakan bahwa sistem bikameral Inggris dikategorikan sebagai *medium-strength bicameralism* dan *weak bicameralism*. Mengenai kategori *medium-strength bicameralism* dalam hal ini tidak dijelaskan apakah dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent*, atau dalam bentuk *symmetrical* dan *congruent*. Dikatakan *asymmetrical* karena kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi tidak sama dengan kamar pertama sedangkan dikatakan *symmetrical*, kedua kamar mempunyai kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi secara sama. Sementara itu dikatakan *incongruent* karena berbeda dalam komposisinya, dan *congruent* berarti mempunyai komposisi yang sama. Sementara itu, menurut teori Andrew S. Ellis, sistem bikameral Inggris dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak karena mempunyai hak usul terhadap Rancangan Undang-Undang, tetapi tidak mempunyai hak veto.³⁵⁹

3) Jepang

Jepang yang terletak di Asia Timur merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Konstitusi Jepang tahun 1946 menganggap kaisar sebagai kepala negara dan melimpahkan kekuasaan secara nyata kepada *Diet* (kekuasaan legislatif). Kepala pemerintahannya adalah Perdana Menteri.

Diet sebagai kekuasaan legislatif, dan dalam Konstitusi 1946 ini merupakan badan/organ tertinggi dalam kekuasaan negara, juga merupakan satu-satunya badan dalam pembuatan undang-undang.³⁶⁰ *Diet* merupakan parlemen yang berbentuk bikameral yang terdiri dari *House of Representative (Shungi-in)* dan *House of Councilors (Sangi-in)*.³⁶¹

Arend Lijphart berpendapat bahwa bikameralisme Jepang digolongkan sebagai *medium-strength bicameralism*, dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent chamber*, sebab kekuasaan diberikan oleh konstitusi sama atau secara moderat tidak sama dan mempunyai legitimasi demokratis. Selain itu juga karena komposisinya yang sama.³⁶² Menurut Andrew S. Ellis, bikameralisme Jepang dikategorikan sebagai bikameralisme kuat karena mempunyai kekuasaan legislatif yang sama atau hampir sama, hak usul terhadap Rancangan undang-undang, dan juga hak veto.³⁶³

Mengenai amandemen terhadap konstitusi di Jepang harus diprakarsai

Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm. 40.

359 Arend Lijphart, *Loc.cit.* dan Andrew S. Ellis dalam Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.83.

360 *Vide* Pasal 41 *Constitution of Japan*.

361 *Vide* Pasal 42 *Constitution of Japan*.

362 Arend Lijphart, *Op.cit.*, hlm. 205-213.

363 Andrew S. Ellis dalam Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit.*, hlm. 94.

oleh *Diet*, melalui suara persetujuan dua-pertiga atau lebih, dari semua anggota dari setiap kamar dan kemudian akan diserahkan kepada rakyat untuk ratifikasi, yang akan memerlukan suara persetujuan dari mayoritas semua suara yang diberikan padanya, pada referendum khusus atau pada pemilihan seperti yang harus ditentukan oleh *Diet*. Perubahan ketika begitu diratifikasi harus segera diumumkan oleh Kaisar atas nama rakyat.³⁶⁴

4) Belanda

Belanda merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Negara kesatuan Belanda dipimpin oleh Kepala Negara yang adalah seorang ratu. Sedangkan Kepala Pemerintahannya adalah perdana menteri. Parlemennya merupakan perwakilan seluruh rakyat. Parlemen terdiri dari *Eerste Kamer/ The Upper House* (Kamar Pertama) dan *Tweede Kamer/ The Lower House* (Kamar Kedua). Senat dan Majelis Tinggi dinamakan Kamar Pertama, sedangkan kedua kamar dipertimbangkan sebagai suatu kesatuan ketika mereka bertemu dalam suatu *joint session*.³⁶⁵

Masa jabatan anggota kedua kamar tersebut adalah empat tahun. Anggota Kamar Pertama diubah jika durasi dari Dewan Provinsi diubah oleh *Act of Parliament* (Undang-Undang tentang Parlemen) untuk waktu selain masa empat tahun.³⁶⁶ Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas, yang bersandarkan pada *Act of Parliament*.³⁶⁷ Anggota Kamar Pertama dipilih oleh anggota Dewan Provinsi. Pemilihannya seharusnya tidak lebih dari tiga bulan sesudah pemilihan anggota Dewan Provinsi kecuali pada saat pembubaran kamar tersebut.³⁶⁸

Menurut Arend Lijphart, struktur kamar parlemen Belanda dikategorikan sebagai *medium-strength bicameralism* dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent*. Sedangkan menurut Andrew S. Ellis, dikategorikan sebagai bikameral lunak karena kamar keduanya selain memiliki hak usul dalam megajukan Rancangan undang-undang, juga memiliki hak veto terhadap suatu rancangan undang-undang.³⁶⁹

Di Negara Belanda, *Constitution of Netherland* mengatur mengenai tata cara perubahan konstitusi yang dapat dilakukan oleh Kamar Kedua/ *The Lower House* sebagai berikut:

364 *Vide* Pasal 96 ayat (1) dan (2) *Constitution of Japan*.

365 *Vide* Pasal 50-51 *Constitution of Netherland*.

366 *Ibid.*, Pasal 52.

367 *Ibid.*, Pasal 53.

368 *Ibid.*, Pasal 55.

369 Arend Lijphart dan Andrew S. Ellis dalam Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit.*, hlm. 98.

Article 137

- 1) *An Act of Parliament shall be passed stating that an amendment to the Constitution in the form proposed shall be considered.*
- 2) *The Lower House may divide a Bill presented for this purpose into a number of separate Bills, either upon a proposal presented by or on behalf of the King or otherwise.*
- 3) *The Lower House shall be dissolved after the Bill referred to in the first paragraph has been published.*
- 4) *After the new Lower House has assembled, the two Houses of the States General shall consider, at second reading, the Bill referred to in the first paragraph. The Bill shall be passed only if at least two thirds of the votes cast are in favour.*
- 5) *The Lower House may divide a Bill for the amendment of the Constitution into a number of separate Bills, either upon a proposal presented by or on behalf of the King or otherwise, if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

Article 138

- 1) *Before Bills to amend the Constitution which have been given a second reading have been ratified by the King, provisions may be introduced by Act of Parliament whereby:*
- 2) *the proposals adopted and the unamended provisions of the Constitution are adjusted to each other as required;*
- 3) *the division into chapters, sections and articles and the headings and numbering thereof are modified.*
- 4) *A Bill containing provisions as referred to under paragraph 1(a) shall be passed by the two Houses only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.*

Article 139

Amendments to the Constitution passed by the States General and ratified by the King shall enter into force immediately after they have been published.

5) Kamboja

Negara Kamboja pernah dijajah oleh Prancis, dan mendapatkan

kemerdekaannya pada tanggal 9 November 1953. Kamboja merupakan negara kesatuan yang berbentuk monarki konstitusional, dengan demokrasi multipartai. Sistem pemerintahannya adalah parlementer dengan kepala negaranya adalah raja dan kepala pemerintahannya adalah perdana menteri. Pemilihan legislatifnya mengikuti anggota dari partai mayoritas atau koalisi mayoritas dipilih perdana menteri oleh ketua *National Assembly* dan diangkat oleh raja.³⁷⁰

Senate Kamboja adalah suatu badan yang mempunyai kekuasaan legislatif dan dibentuk dengan tugasnya sesuai dengan konstitusi.³⁷¹ *Senate* berisi tidak lebih dari setengah anggota *National Assembly* (Kamar Pertama). Masa jabatan senator adalah enam tahun dan berakhir sesudah ditempatkan senator yang baru.³⁷² Dalam keadaan khusus, *National Assembly* dan *Senate* dapat dikumpulkan sebagai *Congress* untuk memecahkan masalah-masalah negara yang penting.³⁷³

Menurut teori dari Arend Lijphart, *Senate* Kamboja digolongkan *weak bicameralism* karena bentuknya *asymmetrical* dan *congruent*. Sementara itu menurut Andrew S. Ellis, *Senate* Kamboja dikategorikan bikameral lunak karena tidak mempunyai hak usul tetapi hanya diberikan kewenangan untuk melakukan *review* dan memberikan rekomendasi saja. Hak untuk menolak rancangan undang-undang yang diberikan juga berlaku, tetapi hal tolak tersebut tidak berlaku jika sidang *National Assembly* memberikan persetujuan dengan suara mayoritas absolut terhadap rancangan undang-undang tersebut.³⁷⁴

Perubahan konstitusi di Kamboja dapat diajukan usulnya oleh raja, sebagaimana diatur ketentuannya dalam Pasal 151 Konstitusi Kamboja sebagai berikut:

The initiative of the revision or the amendment of the Constitution belongs to the King, to the Prime Minister and to the President of the National Assembly on the proposal from one-fourth of all the National Assembly's Members. The revision or the amendment of the Constitution must be carried out by a constitutional law adopted by the National Assembly at the two-third majority of all its Members.

370 Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit.*, hlm. 107-109.

371 *Vide* Pasal 99 Bagian VIII, Konstitusi Kamboja.

372 *Ibid.*, Pasal 100.

373 *Ibid.*, Pasal 116 Bagian IX.

374 Arend Lijphart dan Andrew S. Ellis dalam Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit.*, hlm. 110.

b) Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Konstitusi Brazil dan Filipina.

1) Brazil

Brazil adalah sebuah negara federal yang pemerintahannya berbentuk republik, dengan nama resmi *The Federative Republic Of Brazil*.³⁷⁵ Brazil adalah negara yang menerapkan sistem presidensial dengan badan legislatif bernama *National Congress*. Dalam Pasal 44 Konstitusi Brazil dijelaskan bahwa *National Congress* mempunyai dua kamar (bikameral), yang terdiri dari *Chamber of Deputies* dan *Federal Senates*.³⁷⁶

National Congress dalam konstitusi diberikan kewenangan untuk menentukan haluan penyelenggaraan negara. Hal tersebut dapat dilihat dalam konstruksi Pasal 48 Konstitusi Brazil, yang mana *National Congress* dapat menetapkan haluan penyelenggaraan negara dengan persetujuan atau dukungan Presiden sebagaimana tertulis "...II. *pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions, public debts and issuances of currency*"³⁷⁷ dan angka 4 "*national, regional dan sectorial plans and programmes development*";³⁷⁸ Tidak hanya menetapkan, *National Congress* kemudian juga mempunyai kuasa untuk "...consider the reports on the execution of Government plans."³⁷⁹

Membedah Pasal 48 angka II, kewenangan *National Congress* tersebut berkaitan dengan kewajiban Presiden yang termaktub pada Pasal 84 angka XXIII. Pasal *a quo* menerangkan salah satu kewajiban Presiden Brazil adalah "*submit to the National Congress the pluriannual plan, the bill of budgetary directives and the budget proposals set forth in this Constitution.*" *Pluriannual plan* adalah dokumen perencanaan dan juga dokumen penganggaran yang diajukan Presiden selama periode jabatan 4 tahun, yang mana dokumen-dokumen tersebut sudah disiapkan sejak masa kampanye sebagai visi-misi Presiden.³⁸⁰ Presiden dalam hal ini tidak hanya menyusun dokumen perencanaan saja, akan tetapi juga terkait pernganggaran yang diejawantahkan dengan *budgetary directives and annual budget proposal*.³⁸¹

Pasal 48 angka IV kemudian ditegaskan *National Congress* kembali menetapkan kebijakan-kebijakan pembangunan sektoral. Perlu diketahui bentuk perencanaan di Brazil bukan merupakan *comprehensive planning* seperti pembangunan nasional dengan jangka panjang yang meliputi seluruh

375 Vide Pasal 1 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

376 Vide Pasal 44 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

377 Vide Pasal 48 angka II *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

378 Vide Pasal 48 angka IV *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

379 Vide Pasal 49 angka IX *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

380 Bilal Dewansyah, *Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia: Alternatif dan Konsekuensinya*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016, hlm 48.

381 Vide Pasal 165 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

aspek, akan tetapi bersifat kebijakan (*policy*) yang membidangi hanya sektor tertentu.³⁸² Ketentuan materi muatan daripada angka II dan angka IV Pasal 48 tersebut semuanya disusun oleh Presiden, sementara *National Congress* mengesahkan dan menetapkan.

Konstitusi Brazil tidak mempunyai bab khusus mengenai haluan penyelenggaraan negara akan tetapi beberapa bab memuat tentang prinsip-prinsip yang bersifat *directive*. Dalam Konstitusi Brazil, diuraikan *principles* dan arah kebijakan secara sektoral, yang secara umum dibagi dalam tiga bagian yaitu; (1) *Title VI: Taxation and Budget*, (2) *Title VII: The Economic and Financial Order* dan (3) *Title VIII: The Social Order*.³⁸³

Ketiga *title* tersebut masing-masing memuat *general principles* atau *general provisions* terlebih dahulu, baru kemudian dimuat mengenai arah kebijakan perencanaan dan penganggaran sektoral. Penganggaran kemudian menjadi perhatian khusus yang dituangkan dalam Bab Anggaran,³⁸⁴ sehingga kemudian Presiden memiliki pedoman dalam menyusun anggarannya. Pengaturan perencanaan sektoral dalam Konstitusi Brazil termasuk sangat spesifik apabila kita melihat bab khusus mengenai *sports*³⁸⁵, *health*³⁸⁶ dan lainnya.

Konstruksi dalam Konstitusi Brazil dalam hal ini menjabarkan *principles* dan *policies* secara sektoral. Dengan dimuatnya ketentuan yang sangat spesifik tersebut membuat konstitusi Brazil menjadi sering dilakukan amandemen. Terhitung sejak tahun 1992 sampai dengan sekarang terdapat lebih dari 64 amandemen, yang berdasar amat dari amandemen tersebut kebanyakan mengamandemen terkait perencanaan kebijakan sektoral.

2) Filipina

Filipina adalah negara kesatuan yang pemerintahannya berbentuk republik.³⁸⁷ Filipina memiliki sistem presidensial dan mempunyai *legislative power* pada *Congress of the Philippines*. *Congress* mempunyai dua kamar (bikameral), yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. "*The legislative power shall be vested in the Congress of the Philippines which shall consist of a Senate and a House of Representatives, except to the extent reserved to the people by the provision on initiative and referendum.*"³⁸⁸

382 Bilal Desriansyah, *Op.cit.*, hlm 49.

383 *Vide* Pasal 145-232 *Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

384 *Vide* Chapter III dalam *Title VIII, Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

385 *Vide* Chapter II dalam *Title VIII, Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

386 *Vide* Chapter II dalam *Title VIII, Constitution of The Federative Republic of Brazil*.

387 *Vide* Article II Section 1, *The 1987 Philippine Constitution*.

388 *Vide* Article VI Section 1, *The 1987 Philippine Constitution*.

Konstitusi Filipina kemudian mempunyai suatu haluan penyelenggaraan negara yang tertuang dalam Pasal II yang berjudul *Declaration of Principles and State Policies* (DPSP). DPSP yang diadopsi Filipina membedakan secara tegas antara *principles* dan *policies*.³⁸⁹ Pasal II tersebut dibagi menjadi dua judul yaitu "*Principles*" dan "*Policies*", dalam hal ini "*Principles*" memuat prinsip-prinsip fundamental ketatanegaraan Filipina seperti konsep kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, supremasi masyarakat sipil di atas militer, tugas utama negara, pemisahan secara tegas negara dan gereja, dan lainnya.³⁹⁰ Sedangkan muatan dalam "*Policies*" mengandung arahan terhadap kebijakan yang lebih bersifat spesifik, seperti penjaminan hak asasi manusia, *national economy and patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform* perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain.³⁹¹

Pembedaan tersebut memberikan signifikansi dikarenakan *principles* yang dijabarkan dalam Konstitusi Filipina bertujuan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan negara.³⁹² Termasuk pula dalam membentuk perencanaan pembangunan, penganggaran dan pembentukan aturan dan kebijakan. Beda halnya dengan *policies*, yang merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi seluruh orientasi negara.³⁹³ *Guidelines* yang terkandung dalam *policies* ini lebih bersifat spesifik dan sudah mengarah pada sektor-sektor tertentu.

Berdasarkan perbandingan atas negara Brazil dan Filipina maka dapat disimpulkan bahwa perlu adanya perbaikan dalam mekanisme perencanaan pembangunan dengan adanya MPR terlibat. Hal tersebut dapat dilihat bagaimana *congress* di Brazil dan Filipina yang melibatkan *congress* dalam menyusun haluan bagi penyelenggaraan negara. Adanya haluan negara di Filipina ditunjukkan dengan pemisahan *principles* dan *policies*, yang bahkan *principles* dalam konstitusi Filipina lebih luas daripada sekedar perencanaan pembangunan dan sudah mencakup kaidah prinsipil dalam negara.³⁹⁴ Kondisi tersebut idealnya dipraktikan di Indonesia dengan menetapkan haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan oleh MPR.

389 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia" *Jurnal Hukum De Jure*, Vol. 17, Nomor 3, September 2017 hlm. 435.

390 *Vide Article VI Principles, The 1987 Philippine Constitution.*

391 *Vide Article VI Policies, The 1987 Philippine Constitution.*

392 Mei Susanto, *Loc.cit.*

393 Mei Susanto, *Loc.cit.*

394 *Vide Article VI Principles, The 1987 Philippine Constitution.*

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

1. Perihal Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD 1945 sebagai konstitusi merupakan pilar kebangsaan negara yang menjadi sumber hukum tertinggi. Sebagai sebuah dokumen hukum, UUD 1945 harus diperbaharui seiring perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. UUD 1945 bukan merupakan dokumen yang sempurna, sehingga perubahan konstitusi tidak dapat dihindari. Perubahan konstitusi yang dipaparkan dalam Naskah Akademik ini merupakan metode perubahan formal (*formal amendment*) sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 37 UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Perubahan konstitusi ini melibatkan MPR sebagai lembaga negara yang memegang kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945.³⁹⁵

Perubahan UUD 1945 merupakan peristiwa bersejarah yang berhasil diukir oleh para anggota MPR periode 1999-2004. Perubahan UUD 1945 dilakukan pada waktu yang tepat hampir seluruh elemen masyarakat menghendaki adanya perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.³⁹⁶ Perubahan UUD 1945 dilakukan dalam empat tahap perubahan dalam satu rangkaian, yaitu:

- a. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- c. Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan,
- d. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR 2002, maka UUD 1945 setelah empat tahap perubahan dengan pola *addendum*, maka naskah resmi UUD 1945 telah memiliki susunan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- c. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- d. Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan,

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

396 Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku I Tentang Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 843.

- e. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat tahap perubahan tersebut merupakan satu rangkaian dan satu sistem kesatuan. Akan tetapi, oleh karena istilah yang dipakai dalam rangka membangun tradisi perubahan dengan sistem amandemen atau *addendum* adalah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat, maka dengan sendirinya perubahan yang dilakukan sesudahnya harus menggunakan sebutan Perubahan Kelima UUD 1945.³⁹⁷

Pembahasan berikutnya akan menjelaskan mengenai usul-usul yang tertuang dalam Naskah Akademik ini berkenaan dengan MPR. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam rangka gagasan Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 antara lain:

- a. Bahwa yang menjadi obyek perubahan adalah Batang Tubuh UUD 1945, bukan Pembukaan UUD 1945;
- b. Bahwa perubahan yang dimaksud dalam Naskah Akademik ini adalah amandemen yang terbatas pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Bahwa perubahan ditujukan untuk memperkuat kedudukan dan kewenangan MPR sebagai lembaga permusyawaratan berdasarkan pada prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
- d. Bahwa dalam rangka menguatkan prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan serta kebutuhan perkembangan zaman, perubahan ini memasukkan kewenangan MPR dalam membuat haluan penyelenggaraan negara sebagai bagian dari kerangka perencanaan pembangunan nasional;
- e. Bahwa perubahan ini tidak akan kembali menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Hal-hal yang berkaitan dengan perubahan yang dimaksud dan implikasinya terhadap ketatanegaraan Indonesia akan dijabarkan sebagai berikut:

Pasal Terkait	Penjelasan Atas Usul Perubahan	Implikasi Ketatanegaraan
Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."	Frasa "...yang dipilih melalui pemilihan umum..." setidaknya memberikan ambiguitas dalam memahami susunan dan keanggotaan MPR. Anggota MPR tidak dipilih melalui pemilihan umum, tetapi keanggotaan MPR merupakan sintesis dari dua lembaga yang berbeda, yaitu DPR dan DPD. Dengan demikian, tidak perlu ditegaskan melalui frasa tersebut karena berdasarkan Pasal 22E ayat (2) telah dijelaskan bahwa kursi DPR dan DPD diisi melalui pemilihan umum.	Dengan menjadikan ayat delegasi menjadi sebuah ayat sendiri, maka hal ini akan memberikan penegasan mengenai pentingnya keberadaan sebuah undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai MPR.

397 Jimly Asshiddiqie, "Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945," *Makalah*, Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011, hlm. 2.

	Permasalahan berikutnya terdapat dalam frasa “... dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Apakah dengan demikian delegasi oleh pasal ini kepada undang-undang hanya semata-mata mengenai keanggotaan MPR? Rumusan delegasi sebaiknya tidak diletakkan demikian, melainkan pada ayat terakhir pasal <i>a quo</i> , agar memberi kepastian hukum mengenai muatan norma UUD 1945 yang perlu didelegasikan.	
Pasal 3 UUD 1945 perihal kewenangan MPR.	Pasca hapusnya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, masih terdapat kekosongan mengenai perencanaan pembangunan nasional dalam tingkatan konstitusi. Oleh sebab itu, perlu diformulasikan kembali Haluan Penyelenggaraan Negara dalam sebuah pasal dalam bab tentang MPR.	Perencanaan pembangunan nasional tidak dimulai dari lembaga eksekutif, melainkan dari MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Dengan demikian, Presiden dan Menteri akan mendasarkan perencanaan pembangunan nasional, seperti RPJPN, RPJMN, RPJPD, dan RPJPD serta instrumen hukum lainnya pada Haluan Penyelenggaraan Negara. Keterlibatan MPR setidaknya akan menghilangkan kesenjangan antar daerah dikarenakan anggota DPD selaku perwakilan Daerah dapat dilibatkan secara nyata dalam merumuskan perencanaan pembangunan nasional yang merupakan implementasi langsung dari UUD 1945.

Tabel 5 Usul Amandemen Kelima UUD1945 dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan

2. Perihal Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

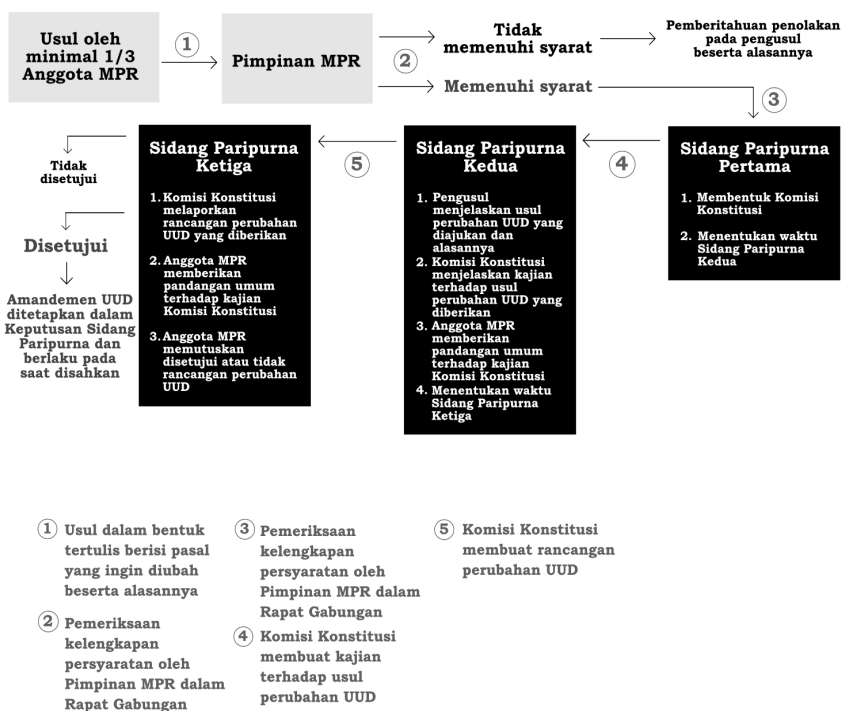
Menjawab permasalahan-permasalahan yang telah terjadi dalam praktik penyelenggaraan baik dalam sistem ketatanegaraan dan di masyarakat, juga sebagai tindak lanjut dari perlunya perubahan UUD 1945 terkhusus mengenai wewenang dan tugas MPR, maka dibutuhkan pengaturan secara jelas dan runtut dalam satu UU khusus tentang MPR. Adapun dengan dibentuknya UU MPR tersendiri, maka keberadaan UU MD3 yang saat ini mengatur tentang empat lembaga negara sekaligus harus dicabut serta DPR, DPD, dan DPRD perlu memiliki pengaturan tersendiri pula.

Berikut beberapa pokok bahasan beserta implikasinya mengenai pengaturan yang sebaiknya dijabarkan dengan lebih komprehensif dan dapat merepresentasikan MPR sebagai sebuah lembaga permusyawaratan rakyat yang mumpuni.

a) Wewenang dan Pelaksanaan Wewenang MPR

Pertama, terdapat peran Komisi Konstitusi dalam pelaksanaan wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945. Adanya komisi konstitusi ini dimaksudkan untuk mengkaji secara akademis rancangan UUD 1945 yang diusulkan. Kajian

Komisi Konstitusi ini dilakukan oleh Panitia *ad-hoc* dan Tim Ahli yang merupakan bagian dari Komisi Konstitusi. Adanya Tim Ahli harus beranggotakan orang-orang yang memiliki kompetensi secara akademis untuk menyusun perubahan UUD 1945. Implikasinya pembicaraan dalam pengubahan UUD 1945 tidak hanya bersifat politis namun juga ada kajian dari sisi akademis. Komisi Konstitusi kemudian turut menyampaikan pendapatnya mengenai usulan perubahan UUD dan apabila usulan tersebut diterima maka selanjutnya Komisi Konstitusi membuat rancangan perubahan UUD 1945. Berikut penjelasan singkat tata cara perubahan UUD 1945 dalam RUU tentang MPR:



Bagan 1 Tata Cara Perubahan UUD 1945 dalam RUU MPR

Kedua, implikasi adanya Haluan Penyelenggaraan Negara. Hal ini menjadi solusi bagi permasalahan dalam SPPN saat ini, yakni belum adanya kesinambungan antara rencana pembangunan di daerah dengan rencana pembangunan nasional. Selain tidak sinkronnya sistem antara daerah dengan pusat, penyelenggaraan pembangunan nasional sebaiknya memiliki pedoman atau acuan berupa suatu haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam suatu produk hukum. Haluan penyelenggaraan negara berisi visi, misi, serta pedoman arah kebijakan pembangunan nasional yang berpedoman pada tujuan dibentuknya

Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pedoman untuk pembangunan jangka panjang dalam SPPN sebagaimana dimaksud sebelumnya adalah berupa haluan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan haluan penyelenggaraan negara dengan Ketetapan MPR sebagaimana disebutkan dalam pembahasan Perihal Perubahan UUD 1945, maka perlu dicantumkan secara jelas pula dalam Bab UU MPR mengenai wewenang.

Selanjutnya, pelaksanaan wewenang MPR dalam menyusun dan membahas haluan penyelenggaraan negara diatur dan dijabarkan dalam paragraf, berisi pasal dan ayat-ayat yang menjelaskan proses penyusunan haluan penyelenggaraan negara yang didahului dengan pembahasan bersama antara MPR dengan Presiden, yang mana usul penyusunan haluan penyelenggaraan negara dapat berasal dari Presiden. Pembahasan yang dilakukan antara MPR dan Presiden bersama-sama dimaksudkan agar pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) Indonesia dapat berjalan serasi dengan haluan penyelenggaraan negara yang sebagai pedomannya.

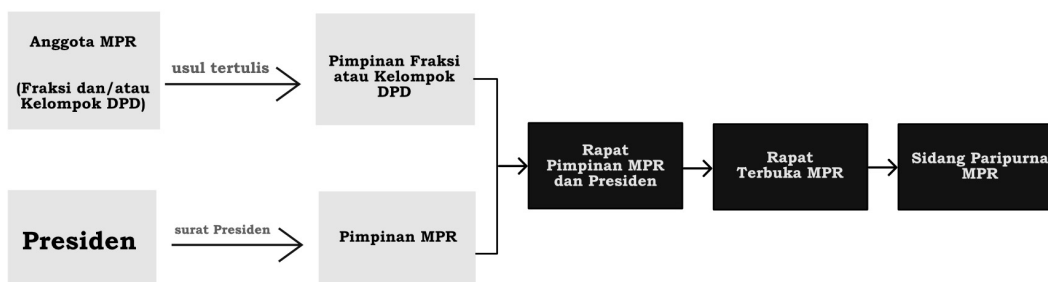
Adapun tahapan pembahasan haluan penyelenggaraan negara dimulai dengan rancangan haluan penyelenggaraan negara yang dapat berasal dari MPR sebagai pemegang wewenang penyusunan maupun Presiden sebagai pelaksana pembangunan nasional. Mengenai usul rancangan yang berasal dari MPR, dapat diajukan oleh anggota MPR yang selanjutnya dikelompokkan menjadi Fraksi, serta dari anggota MPR yang dikelompokkan sebagai Kelompok DPD. MPR kemudian memutuskan usul rancangan melalui rapat gabungan antara pimpinan MPR dengan Fraksi dan Kelompok DPD secara bersama-sama. Setelah dicapai kesepakatan atas rancangan maka pimpinan MPR membuat surat untuk pemberitahuan terkait rancangan yang berasal dari MPR tersebut. Sebaliknya, rancangan yang berasal dari Presiden diajukan kepada pimpinan MPR dengan surat Presiden pula.

Mekanisme penyusunan haluan penyelenggaraan negara terdiri dari tiga tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama dilakukan dalam rapat koordinasi pimpinan MPR, dengan Presiden. Pembicaraan tingkat pertama dilakukan dengan rangkaian kegiatan penyampaian rancangan haluan penyelenggaraan negara oleh pengusul rancangan, dilanjutkan dengan penyampaian pandangan oleh Fraksi dan Kelompok DPD apabila rancangan berasal dari Presiden dan pandangan oleh Presiden apabila rancangan berasal dari MPR. Kemudian dilanjutkan dengan adanya penyampaian laporan pelaksanaan tugas terkait haluan penyelenggaraan negara oleh alat-alat kelengkapan MPR yakni berupa Badan Pengkajian dan Badan Sosialisasi. Dalam tingkat pembicaraan

satu ini dimungkinkan adanya penyampaian pandangan oleh perwakilan lembaga negara lain yang telah diundang dan diakhiri dengan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Pembicaraan tingkat kedua dilakukan dalam Rapat Terbuka MPR, yakni rapat MPR yang melibatkan lembaga negara serta tokoh masyarakat. Pembicaraan tingkat kedua diawali dengan penyampaian laporan tentang proses pembahasan, pendapat MPR, dan hasil pembicaraan tingkat pertama. Selanjutnya, Presiden menyampaikan pendapat dan diikuti oleh perwakilan lembaga negara dan tokoh masyarakat sesuai dengan bidang yang ditentukan.

Sebagai penutup dari alur penyusunan haluan penyelenggaraan negara, pembicaraan tingkat ketiga dilakukan sebagai pengambilan keputusan oleh MPR dan Pemerintah dalam sidang paripurna MPR. Adapun pembicaraan tingkat ketiga diawali dengan penyampaian laporan tentang proses pembahasan, pendapat akhir MPR, dan hasil pembicaraan tingkat kedua. dilanjutkan dengan pernyataan persetujuan atau penolakan dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD di MPR secara lisan apabila diminta oleh pimpinan sidang paripurna. Pembicaraan ditutup dengan penyampaian pendapat akhir presiden. Persetujuan atas rancangan haluan penyelenggaraan negara dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Namun apabila tidak tercapai mufakat, maka persetujuan dapat dengan suara terbanyak dan MPR menetapkan rancangan haluan penyelenggaraan negara menjadi haluan penyelenggaraan negara. Berikut dijelaskan secara singkat tata cara penyusunan HPN:



Bagan 2 Tata Cara Penyusunan HPN

Perubahan atas haluan penyelenggaraan negara dapat dilakukan oleh MPR yang usulnya selain dapat berasal dari MPR juga dapat berasal dari Presiden. Perubahan dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan pembangunan nasional. Akan tetapi, apabila perubahan haluan penyelenggaraan negara bersifat fundamental dan berakibat berubahnya esensi daripada haluan penyelenggaraan

negara, maka haluan penyelenggaraan dapat dicabut dan selanjutnya disusun kembali haluan penyelenggaraan negara yang baru.

Mekanisme penyusunan dan penetapan haluan penyelenggaraan negara yang demikian dimaksudkan agar dapat memberikan porsi kewenangan yang tepat kepada lembaga permusyawaratan serta demi meminimalisir kemungkinan bias yang terjadi disebabkan pelaksanaan pembangunan nasional yang hanya bertumpu pada lembaga eksekutif. Terlebih HPN memiliki dimensi yang luas sebagaimana mengandung kaidah prinsipil bangsa. Implikasinya HPN tidak hanya mencakup pembangunan, hal tersebut difungsikan agar pelaksanaan pembangunan dan bernegara dapat dinamis dengan perkembangan di masyarakat. HPN menjadi penting karena bersifat dinamis sebagaimana dapat diubah berdasarkan telaah atas pelaksanaannya di masyarakat oleh Presiden dan MPR. Hal tersebut untuk mengakomodasi prinsip-prinsip yang tidak dapat terakomodasi oleh UUD 1945, karena sifat perubahan konstitusi yang rigid.

Ketiga, dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dengan Ketetapan MPR. Praktik saat ini, ketetapan MPR untuk mengesahkan jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945 perlu ditindak lanjuti dengan penyamaan jenis keluaran produk hukum oleh MPR. Kala ini, MPR mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan MPR sebagaimana kewenangannya dalam memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama, serta menetapkan Wakil Presiden dengan mengeluarkan Ketetapan MPR. Adapun terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum tidak diikuti produk hukum yang jelas.

Bentuk ketetapan MPR sebagai sebuah produk hukum keluaran MPR seyogyanya merupakan suatu bentuk hasil pelaksanaan kewenangan MPR. Dengan diadakannya sidang paripurna dalam rangka melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum, maka seharusnya terbit produk hasil sidang tersebut yang berupa ketetapan MPR. Ketetapan MPR ini kemudian dapat dijadikan suatu bukti atau dokumen hukum yang dapat melegitimasi kedudukan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam mengemban jabatannya. Selain itu, penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan ketetapan MPR, dapat melahirkan MPR sebagai lembaga yang senantiasa mengeluarkan produk hukum yang konsisten dalam melaksanakan kewenangannya.

Perlu diperhatikan bahwa apabila MPR tidak dapat mengadakan Sidang Paripurna dalam hal melaksanakan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum, maka Presiden dan Wakil Presiden dapat bersumpah di hadapan Sidang Paripurna DPR, apabila DPR juga tidak dapat menyelenggarakan Sidang

Paripurna DPR, maka pelantikan dapat diselenggarakan dengan bersumpah atau berjanji di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Beberapa opsi pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ini diatur mengingat pentingnya posisi Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan tugas kenegaraan, menjadikan posisi Presiden dan Wakil Presiden harus diisi sesegera mungkin sebagai implikasi Sistem Presidensial yang dianut Indonesia. Sehingga apabila MPR berhalangan untuk dapat mengadakan Sidang Paripurna, maka disediakan mekanisme lain untuk segera melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. Dengan demikian, sudah selayaknya peristiwa penting dalam ketatanegaraan ini dilegitimasi oleh suatu produk hukum yang jelas dan konsekuen diterbitkan oleh lembaga yang berwenang untuk itu dan dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna sudah selayaknya dikeluarkan suatu produk hukum MPR berupa ketetapan MPR agar pengaturan yang ada menjadi konsisten.

b) Tugas dan Pelaksanaan Tugas MPR

Pertama, permasalahan atas belum adanya forum yang mewadahi evaluasi atas hasil kinerja lembaga-lembaga negara pasca perubahan UUD 1945, keberadaan MPR yang tetap sebagai lembaga permusyawaratan harus dapat dimaknai bahwa MPR dapat menyelenggarakan sidang yang sifatnya terbuka yang dalam hal ini berupa sidang paripurna MPR, agar masyarakat dapat mengevaluasi kinerja lembaga negara. Selanjutnya sebagai wujud evaluasi tersebut maka diselenggarakan sidang tahunan. Penyampaian laporan kinerja lembaga negara dalam sidang tahunan diatur dengan adanya penentuan jadwal pembacaan laporan kinerja lembaga yang dilakukan masing-masing oleh kepala lembaga negara bersangkutan atau wakilnya yang berwenang. Dengan demikian laporan kinerja lembaga negara tidak lagi hanya diwakilkan oleh Presiden seorang yang bersamaan dengan pidato kenegaraan.

MPR dalam menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, dapat memfasilitasi lembaga negara dengan menyelenggarakan sidang tahunan setiap tanggal 14 Agustus sampai tanggal 16 Agustus. Sebagai tindak lanjut dari sidang laporan kinerja lembaga negara, Tim Ahli mengeluarkan rekomendasi tentang pelaksanaan UUD 1945 dan hasil kajian dari Tim Ahli. Adapun Tim Ahli melakukan survei terhadap masyarakat tentang tingkat kepuasan dan kritik masyarakat atas kinerja lembaga negara yang akan dikumpulkan setiap tahun. Hasil survei kemudian dilampirkan bersamaan dengan kajian MPR atas rekomendasi mengenai kinerja lembaga negara setelah sidang tahunan dilakukan. Hasil akhir dari sidang tahunan ini, MPR membuat laporan kinerja lembaga negara yang dapat diakses oleh publik. Adapun survei terhadap masyarakat dilakukan oleh Tim Ahli sebagai upaya menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat. Berikut dijelaskan secara

singkat kegiatan laporan kinerja lembaga negara dalam Sidang Tahunan:



Bagan 3 Kegiatan Laporan Kinerja Lembaga dalam Sidang Tahunan

Kedua, MPR sebagai lembaga yang dapat melakukan penafsiran konstitusi, selayaknya dapat memiliki tugas untuk memberikan keterangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi dengan berperan aktif dengan mengajukan permohonan sebagai pihak terkait yang sesuai dengan wewenangnya.³⁹⁸ Dalam pengaturan UU MPR, sebaiknya diatur bahwa MPR dapat memberikan keterangan baik lisan maupun tulisan terkait ketetapan MPR yang berlaku untuk menunjang tugas dalam mengkaji sistem ketatanegaraan. Penjabaran tentang pelaksanaan tugas penafsiran konstitusi ini dimaksudkan agar eksistensi MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang sejak dibentuk memiliki peranan yang vital berkaitan dengan kedaulatan rakyat hingga saat ini dapat dilaksanakan secara efektif dan tertata. Terlebih apabila didukung dengan pembaharuan atas pedoman beracara dalam pengujian UU di MK dalam hal keterlibatan MPR di persidangan.

Ketiga, dalam menjawab berbagai permasalahan atas Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan tanpa diikuti pengaturan lebih lanjut tentang keberadaannya, dalam UU MPR perlu disebutkan bahwa MPR melakukan peninjauan status serta materi muatan ketetapan MPR dengan aktif memberikan kajian dan rekomendasi atas UU yang dikeluarkan DPR dan Presiden yang berhubungan dengan Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini. Ketentuan ini diklasifikasikan sebagai tugas MPR. Secara lebih spesifik, MPR bertugas melakukan peninjauan terhadap ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang masih berlaku melalui badan pengkajian berupa rekomendasi kepada DPR dan Presiden dalam hal terdapat UU yang bertentangan dengan materi ketetapan MPR yang masih berlaku. Praktik tersebut sebaiknya mulai dapat diterapkan di Indonesia sejalan

³⁹⁸ Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan terkait wewenangnya mengeluarkan Ketetapan MPR serta atas Ketetapan MPR yang masih berlaku saat ini.

dengan prinsip kedaulatan rakyat, agar berbagai rekomendasi terutama yang berasal dari suara rakyat dapat diakomodasi oleh pembuat kebijakan dengan baik. Ketentuan ini dimaksudkan pula agar setiap peraturan perundang-undangan relevan dengan dinamika kehidupan masyarakat juga perkembangan zaman.

Wewenang dan tugas MPR yang diatur secara jelas baik dalam UUD maupun UU MPR dimaksudkan agar keberadaan lembaga dapat maksimal secara fungsional dan sesuai dengan tujuan pembentukannya, sebagaimana wujud dari pengamalan sila keempat Pancasila. Penguatan sistem presidensial di Indonesia sebaiknya tidak diinterpretasikan dengan sentralisasi kekuasaan di lembaga eksekutif dalam penyelenggaraan negara. Sebab sistem presidensial pada dasarnya tidak menitikberatkan istilah legislatif dan eksekutif melainkan pemisahan kekuasaan antara keduanya dibuat agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).³⁹⁹ Oleh karena itu, optimalisasi lembaga MPR tidaklah mengintervensi penguatan sistem presidensial melainkan sangat diperlukan agar proses penyelenggaraan negara dapat berjalan serasi dan seimbang. Sebagaimana dikutip dari salah satu kajian mengenai sistem pemerintahan di Negara Brazil, yang menjadi sorotan utama bukanlah tingkat keberhasilan lembaga eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan, melainkan keterlibatan lembaga legislatif secara aktif juga memiliki peranan yang penting dalam pembentukan hukum.⁴⁰⁰ Dalam konteks MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang hadir di tengah-tengah bangsa Indonesia, disamping DPR dan DPD, maka keberadaannya patut di optimalkan agar tercipta pembagian kewenangan lembaga negara yang proporsional pula.

Penguatan MPR sebagai sebuah lembaga permusyawaratan adalah sesuai dengan nafas dan gerak demokrasi di negara Indonesia. Adapun perubahan kewenangan ini tentunya diikuti oleh dukungan personil, sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan wewenang dan tugas MPR secara maksimal. Anggaran yang digunakan untuk mewujudkan optimalisasi lembaga MPR berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dukungan pendanaan diluar APBN belum diperlukan mengingat pasca perubahan UUD 1945, keberadaan MPR masih tetap eksis dan telah memiliki anggaran tersendiri. Hanya saja saat ini, MPR tidak dapat melaksanakan tugasnya secara maksimal disebabkan pengaturan yang ada serta permasalahan historis saat bangsa Indonesia belum siap mengambil segala keputusan berkaitan dengan sistem ketatanegaraan kemudian menjadi faktor penghambat.

399 Janedjri M.Gaffar, "Mempertegas Sistem Presidensial", *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009, hlm. 98.

400 Andrea Marcondes de Freitas, "Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil", *Bras. Political Sci. Rev.*, Vol. 10, No.2, diambil dari http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000200206 pada tanggal 20 Juni 2018.

c) **Pembaharuan Alat Kelengkapan MPR**

Alat kelengkapan MPR sebagaimana dalam sistem baru yang dibuat terdiri dari pimpinan MPR, Panitia *Ad-hoc*, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran, Komisi Konstitusi dan alat kelengkapan lain yang diperlukan, berikut tabel penjelasan mengenai Alat Kelengkapan MPR:

Alat Kelengkapan		
Pimpinan MPR	Panitia <i>Ad Hoc</i>	Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran
<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdiri dari 1 orang ketua dan 5 orang wakil 2. Dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR 3. Masa jabatannya sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdiri dari Pimpinan MPR dan 5-10 % Anggota MPR 2. Dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR 3. Hanya menjabat sampai tugasnya selesai 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdiri dari paling banyak 45 orang 2. Dibentuk dalam Rapat Gabungan 3. Masa jabatannya sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR
Komisi Konstitusi	Alat Kelengkapan Lain	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdiri dari 30 orang Panitia <i>Ad Hoc</i> dan paling banyak 15 orang tim ahli 2. Dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR 3. Hanya menjabat sampai tugasnya selesai 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR 2. Hanya menjabat sampai tugasnya selesai 	

Tabel 6 Susunan Alat Kelengkapan MPR dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dalam sistem baru ini akan difokuskan pada pengoptimalan peran Badan Pengkajian, Badan Sosialisasi dan Komisi Konstitusi dalam melaksanakan tugas dan wewenang MPR. *Pertama* Badan Pengkajian yang mekanisme kerjanya diperjelas, dengan aktif melakukan pengkajian terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan Penyelenggaraan Negara. Pengkajian Badan Pengkajian merupakan salah satu bentuk implementasi MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang kemudian turut menyerap aspirasi dari masyarakat dan lembaga negara. Pelaksanaan tugas Badan Pengkajian kemudian dilaporkan melalui rapat gabungan. Hasil kajian dari Badan Pengkajian dapat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi UUD dan Haluan Penyelenggaraan Negara. Serta dapat dirumuskan menjadi pokok-pikiran tentang rekomendasi MPR yang berkaitan dengan dinamika masyarakat. Hasil kajian Badan Pengkajian secara reguler juga dapat berimplikasi demokratisnya pelaksanaan tugas dan wewenang

MPR yang dilakukan dengan menyerap aspirasi masyarakat. Terutama dalam penyusunan Haluan Penyelenggaraan Negara, membuktikan bahwa adanya upaya penyerapan aspirasi secara reguler dari MPR yang kemudian dituangkan dalam Haluan Penyelenggaraan Negara untuk mengetahui dinamika yang terjadi di masyarakat.

Kedua Badan Sosialisasi, sebagai salah satu alat kelengkapan tetap MPR Badan Sosialisasi memiliki tugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, Ketetapan MPR dan Haluan Penyelenggaraan Negara. Tugas Badan Sosialisasi memiliki peranan yang penting untuk turut menyebarkan apa yang menjadi kaidah prinsipil bangsa, hal ini penting apabila di masyarakat terjadi fenomena yang genting dan berpotensi untuk memecah belah bangsa. Tentu penguatan pemahaman masyarakat terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Bhineka Tunggal Ika dan ditambah dengan Ketetapan MPR serta Haluan Penyelenggaraan Negara menjadi implikasi penting adanya MPR yang dilaksanakan melalui Badan Sosialisasi.

Ketiga Komisi Konstitusi adalah Alat Kelengkapan baru yang ditambahkan untuk memperkuat peran MPR dalam menjalankan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD 1945. Implikasi nyata dapat terlihat dengan adanya Tim Ahli disamping Panitia *Ad-hoc*. Hal tersebut berimplikasi pada dalam perubahan dan penyusunan UUD 1945 terdapat unsur akademis yang dapat kebutuhan konstitusional yang perlu diatur dalam Konstitusi. Peran Komisi Konstitusi dalam menyusun konstitusi dapat terlihat melalui tugasnya mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setelah itu apabila usulan perubahan UUD 1945 disetujui dalam Sidang Paripurna, maka Komisi Konstitusi membentuk rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam melaksanakan tugasnya Komisi Konstitusi menyerap aspirasi masyarakat lewat rapat dengar pendapat umum mengenai usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Negara Republik Indonesia yang saat ini berlaku tertuang dalam bentuk UUD 1945 hasil amandemen keempat. Jika dikomparasi dengan UUD 1945 sebelum amandemen, maka dapat terlihat bahwa UUD 1945 yang berlaku saat ini banyak mereduksi kekuasaan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan-perubahan tersebut bertolak dari perubahan mendasar pada Pasal 1 ayat (2) yang bunyinya dapat dikomparasi sebagai berikut:

Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Tabel 7 Perbandingan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

Persamaan antar keduanya terletak dalam kalimat ‘kedaulatan di tangan rakyat’ yang mencirikan bahwa Indonesia sejatinya merupakan negara berkedaulatan rakyat yang berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Dengan diadopsinya asas kedaulatan rakyat, maka di dalam sistem politik berdasarkan UUD 1945, rakyatlah yang mempunyai wewenang memberikan keputusan tertinggi dan terakhir.⁴⁰¹

Dalam konstruksi ketatanegaraan sebelum amandemen, meski kedaulatan di tangan seluruh rakyat Indonesia, namun yang mempunyai hak untuk menyelenggarakan bukanlah seluruh rakyat Indonesia, melainkan sebuah lembaga kenegaraan (politik) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*) yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara tertinggi di atas lembaga negara lainnya.⁴⁰² Jadi, kedaulatan rakyat dalam sistem politik menurut UUD 1945 dilaksanakan secara tidak langsung (bertingkat).⁴⁰³

401 Toto Pandoyo, 1992, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 145.

402 Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

403 Toto Pandoyo, *Op.cit.*, hlm. 146.

Tentunya berbeda dengan struktur ketatanegaraan setelah amandemen, dimana setelah amandemen konsep yang hendak dibangun yakni dengan menjadikan MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab pada rakyat.⁴⁰⁴ Kalimat 'dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar' dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 juga bermakna bahwa seluruh ruang gerak lembaga-lembaga negara dibatasi oleh UUD 1945 dengan pertanggungjawaban langsung kepada rakyat.

Implikasi nyata dari perubahan ini tentunya menjadikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dalam struktur ketatanegaraan. Seiring dengan perubahan kedudukan tersebut, maka tugas dan wewenang yang mencerminkan kekuasaan MPR mulai direduksi. Perwujudan pereduksian kekuasaan ini tercermin dari kewenangan MPR yang saat ini hanya tersisa sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 yakni: mengubah dan menetapkan UU,⁴⁰⁵ melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,⁴⁰⁶ serta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁴⁰⁷

Alasan utama dibalik perubahan kedudukan MPR ini didasarkan oleh semangat reformasi yang menghendaki pengoptimalan sistem *checks and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Perubahan pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur lembaga perwakilan merupakan upaya memperbaiki sistem perwakilan yang dulu menjadikan MPR sebagai pemegang kekuasaan yang tidak terbatas, salah satu imbasnya yakni dengan menjadikan kedudukan Presiden terlampaui kuat, serta legislatif menjadi lemah.⁴⁰⁸

Menelaah dari praktik sistem penyelenggaraan negara saat ini, sistem *checks and balances* yang hendak dijunjung tidak menunjukkan pelaksanaan fungsi sebagaimana dicita-citakan. Penyetaraan kedudukan MPR yang *neben* (sejajar) dengan lembaga negara lain justru menimbulkan permasalahan lain yang berdampak pada carut marutnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang terus menggerus tatanan kebangsaan.⁴⁰⁹ R. Nazriyah sendiri menggambarkan carut marutnya sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai keadaan dimana lembaga-lembaga negara yang ada tidak menjalankan

404 M. Thalhan dan Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, hlm.42.

405 Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

406 Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

407 Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

408 Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 317.

409 R. Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 45.

kewenangannya secara proporsional. Contohnya seperti Mahkamah Konstitusi yang semakin ‘menggurita’ melalui perkembangan putusan-putusannya, sementara DPD memiliki posisi yang sangat resesif dalam parlemen akibat mirisnya kewenangan yang dimilikinya, tak lupa terkait fungsi Komisi Yudisial yang dinilai masyarakat kurang optimal dalam mengawasi kinerja hakim.⁴¹⁰

Perubahan fungsi dan kedudukan MPR setelah amandemen keempat UUD 1945 ini juga dapat dikatakan tidak koheren dengan *staatfundamentalnorm* Indonesia yakni Pancasila dan pembukaan UUD 1945. Sila Keempat Pancasila berbunyi: *kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*. Sementara pembukaan UUD 1945 menyebutkan:

‘...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada...’

Berdasarkan kedua hal tersebut, maka dapat dilihat *original intent* daripada *founding fathers*, bahwa adanya keinginan untuk membentuk suatu lembaga perwakilan yang juga bernafas sebagai lembaga permusyawaratan.

Konsep permusyawaratan/perwakilan ini kemudian ditekankan kembali dalam Pembukaan UUD 1945 yang secara langsung mengidentifikasi Negara Indonesia sebagai negara berkedaulatan rakyat. Begitu penting dan signifikannya lembaga ini, maka selanjutnya dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebelum perubahan, MPR ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dan diatur dengan cukup signifikan melalui bab tersendiri yakni Bab II yang terdiri dari dua pasal, yakni Pasal 2 dan Pasal 3.⁴¹¹

Konsep yang bertolak dari *original intent* para *founding fathers* inilah yang sekiranya menjadi *missing line* dari amandemen keempat UUD 1945. Amandemen keempat yang telah melucuti kewenangan MPR sebagai penentu arah kebijakan negara dan pelerau isu-isu terkait konflik ketatanegaraan dan menyisakan MPR hanya berwenang untuk hal-hal *ceremonial* saja. Hal ini kemudian menjadikan MPR tidak berfungsi dengan baik dan sebagaimana mestinya sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat.

Carut-marutnya sistem ketatanegaraan hingga MPR yang tidak lagi relevan sebagai lembaga representasi rakyat yang dapat menyelesaikan permasalahan aktual negara, kiranya menimbulkan urgensi tersendiri untuk membangkitkan kembali konstruksi serta beberapa tugas dan wewenang MPR terdahulu untuk menjadikan MPR sebagai lembaga representasi rakyat yang dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan

410 *Ibid.*

411 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.cit.*, hlm. 71.

terutama dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Dengan dihidupkannya beberapa kewenangan MPR terdahulu,⁴¹² maka MPR dapat dijadikan sebagai 'wasit' manakala terjadi hubungan kurang harmonis diantara lembaga-lembaga negara atau jika ada lembaga negara yang bertindak melebihi kapasitas tugas, fungsi, dan wewenangnya.⁴¹³ Urgensi untuk membangkitkan kembali wewenang MPR dalam konteks ini dikarenakan bentuk UUD 1945 sebagai dokumen tidak dapat selalu dijadikan pedoman pelaksanaan bagi lembaga-lembaga negara. Permasalahan yang dihadapi setiap lembaga negara senantiasa kompleks dan dinamis, sehingga diperlukan suatu MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang dapat membuat haluan bagi seluruh penyelenggara negara, tanpa mengembalikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi.

B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

Latar belakang pembuatan Ketetapan MPR 1/2003 ini terkait dengan adanya perubahan keempat UUD 1945, yang mendudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara.⁴¹⁴ Perubahan ini kemudian memunculkan timbulnya urgensi tersendiri untuk mengkaji kembali perihal salah satu produk MPR yakni Ketetapan MPR. Hal tersebut juga menjadikan amandemen keempat UUD 1945, terkhusus dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945, dicantumkan tugas MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.

Dasar hukum yang mendasari pembuatan ketetapan ini antara lain: Pasal I Aturan Tambahan *a quo*, Pasal I Aturan Peralihan⁴¹⁵, Pasal II Aturan Peralihan,⁴¹⁶ Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2002 dan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Tujuan dari pembentukan Ketetapan MPR 1/2003 adalah untuk meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap

412 Penghidupan jenis-jenis kewenangan yang hendak diusung akan dibahas lebih lanjut dalam Bab Lima naskah akademik ini.

413 R. Nazriyah, *Op.cit.*, hlm. 42

414 Jimly Asshidiqie, *Op.cit.*, hlm. 124.

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

416 Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berbunyi: Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada saat ini, serta menetapkan bagaimana keberadaan (eksistensi) dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang. Lebih lanjut peninjauan ini juga dilakukan untuk menghindari adanya ketidakpastian hukum yang akan terjadi dengan berlakunya seluruh sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 setelah selesainya seluruh perubahan yang dilakukan oleh MPR.⁴¹⁷

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR 1/2003, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam enam pasal sesuai dengan materi dan status hukumnya dan dari segi keberlakuannya yang bersifat final/sekali-selesai (*einmalig*) dan yang bersifat tetap berlaku dengan ketentuan, serta yang bersifat dibatasi. Pengelompokkan tersebut dibagi dalam enam pasal.

Pertama, Pasal 1 berupa ketetapan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah berakhir masa berlakunya atau karena materinya telah diatur dalam UUD 1945 yang jumlahnya sebanyak delapan ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS RI Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara;
- e. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;
- f. Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- g. Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum; dan
- h. Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Kedua, Pasal 2 berupa ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan

417 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.cit.*, hlm. 227.

adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang materi dalam pasal-pasal nya belum selesai dilaksanakan secara keseluruhan, atau terdapat pasal-pasal yang sifatnya penetapan (*beschikking*) dan yang bersifat pengaturan (*regeling*) secara bersama-sama, jumlah dari ketetapan ini sebanyak tiga ketetapan, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan bahwa ketetapan ini ke depannya diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam arti Ketetapan MPR ini tetap berlaku sebagai pedoman dalam kebijakan politik nasional. Alasan masih diberlakukannya ketetapan ini antara lain: (1) ideologi ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme bertentangan dengan ideologi negara; dan (2) sebagai bentuk penegasan bahwa ideologi dan gerakan komunisme menyimpang dari cita-cita demokrasi Indonesia; 3) Sebagai upaya restorasi bagi hak-hak politis eks PKI dan/atau keturunannya. Hal ini sejalan dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003 sebagai hasil *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dimana frasa ' Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G 30 S PKI atau organisasi terlarang lainnya' yang terdapat dalam Pasal 60 huruf g dibatalkan.

- b. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketetapan ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan korporasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai dengan hakikat Pasal 33 UUD 1945. Alasan ketetapan ini masih dinyatakan berlaku adalah karena ketetapan ini menjadi acuan dasar untuk mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar lebih bertumpu pada penguatan ekonomi, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional. Pemberlakuan ketetapan ini juga didukung dengan praktik demokrasi ekonomi dalam sistem nasional yang juga tengah beradaptasi dengan ekonomi global, untuk itu mempertahankan berlakunya ketetapan ini masih memberi ruang bagi eksistensi demokrasi ekonomi untuk tetap ada dan diperkuat. Selain itu, pemberlakuan

Ketetapan MPR ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan ekonomi nasional oleh para penyelenggara negara.

- c. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur

Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999. Alasan masih diberlakukannya ketetapan ini adalah sebagai penekanan bahwa MPR mengakui hasil pelaksanaan penentuan pendapat yang diselenggarakan di Timor Timur tanggal 30 Agustus 1999 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, selain itu juga sebagai penegasan bahwa terjadi adanya perubahan sikap rakyat Timor-Timur terhadap Deklarasi Balibo⁴¹⁸ dan sebagai penegasan pencabutan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor-Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, selain itu ketetapan ini juga dinyatakan masih tetap berlaku sampai persoalan-persoalan akibat pemisahan Timor-Timur terselesaikan.

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

- a. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
- b. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- c. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000;
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia
- e. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- f. Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara

⁴¹⁸ Deklarasi Balibo adalah Deklarasi yang ditandatangani pada 30 November 1975 yang pada pokoknya menyatakan bahwa rakyat Timor-Timur menyatakan kehendaknya untuk menyatukan Timor-Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;

- g. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional; dan
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan Perimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002.

Dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004, maka kedelapan ketetapan tersebut secara otomatis saat ini tidak lagi berlaku.

Keempat, Pasal 4 yakni ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Dalam perkembangannya, ketetapan MPR yang hingga sekarang masih berlaku hanyalah ketetapan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang materinya bersifat pengaturan (*regeling*) sekaligus mandat kepada DPR dan Presiden untuk membentuk undang-undang sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPRS tersebut, jumlah sebanyak 11 ketetapan yaitu:

- a. Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampora. Ketetapan ini tetap berlaku hingga terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
- b. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan ini;
- c. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah;
- d. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan ini mengamankan penyusunan undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan substansi tata urutan peraturan perundang-undangan, lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan lembaga negara yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dibentuk;

- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Ketetapan ini mengamanatkan perwujudan persatuan dan kesatuan nasional melalui pemerintahan yang mampu mengelola kehidupan secara baik dan adil, serta mampu mengatasi berbagai permasalahan sesuai dengan arah kebijakan dan kaidah pelaksanaan yang diatur dalam ketetapan ini diberlakukan;
- f. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia. Ketetapan ini mengamanatkan pembentukan undang-undang terkait pemisahan kelembagaan TNI dan Polri;
- g. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketetapan ini tetap berlaku hingga terbentuknya undang-undang terkait Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) ketetapan ini;
- h. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Ketetapan ini mengamanatkan perlu ditegakkannya etika kehidupan berbangsa;
- i. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Ketetapan ini mengamanatkan perlu diwujudkannya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, aju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara;
- j. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut; dan
- k. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

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

- a. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
- c. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

- d. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
- e. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

Dengan terbentuknya Tata Tertib MPR RI Nomor II/MPR/2003 maka kelima ketetapan tersebut ditambah Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2003 sudah tidak berlaku.

Keenam, Pasal 6 merupakan ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), bersifat penetapan (*beschikking*), telah dicabut oleh Ketetapan MPR yang lain, maupun telah selesai dilaksanakan baik oleh Presiden maupun MPR yang jumlahnya mencapai 104 Ketetapan.⁴¹⁹

Dari seluruh paparan pengelompokan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut, maka dapat dilihat bahwa ketetapan yang dinyatakan masih berlaku hanyalah ketetapan sebagaimana dikelompokkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003 ini. Pemberlakuan ketetapan-ketetapan yang dinyatakan masih berlaku ini dilegitimasi oleh UU 12/2011 yang kembali menempatkan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Ditempatkannya kembali Ketetapan MPR dalam Pasal 7 UU 12/2011 membuka nafas baru bagi Ketetapan MPR yang masih berlaku setelah sebelumnya dihapuskan dalam UU 10/2004. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menjabarkan bahwa Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku adalah Ketetapan MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR 1/2003.

Sayangnya, kembalinya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menemui beragam kendala, antara lain tidak ada pengaturan mengenai pengujian Ketetapan MPR manakala bertentangan dengan peraturan di bawahnya, sehingga menyebabkan Ketetapan MPR tidak berdampak apapun dalam ketatanegaraan Indonesia.

Hilangnya kewenangan untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana sebelumnya diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen telah menghilangkan juga kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, sebab kewenangan membuat ketetapan bersifat *regeling* ini merupakan turunan dari kewenangan untuk membuat GBHN. Untuk itu, keberadaan Ketetapan MPR yang ada dapat dikatakan "*mati suri*" sebab tidak ada aturan yang melegitimasi Ketetapan MPR untuk dapat dibuat kembali, dan terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku pun, semakin berkurang jumlahnya akibat banyak dari muatan Ketetapan

419 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op. Cit.* hlm. 230-269.

dalam Pasal 4 yang telah diejawantahkan dalam bentuk UU.

Penting untuk diketahui bahwa substansi dari Ketetapan MPR sejatinya bukan berfungsi untuk mengatur peraturan yang bersifat umum, namun terkait dengan hal-hal substansial yang mendasar seperti arah kebijakan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari UUD 1945. Hal ini tentunya menjadi penting untuk dibangkitkan kembali, sebab dengan posisi MPR yang saat ini tidak bisa lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, maka tidak ada arah dasar dan cita-cita konkrit negara dalam menentukan jalannya negara.

Contoh lain urgensi membangkitkan kembali Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* dapat dilihat dalam konteks penjabaran arah bangsa, saat ini penjabaran arah bangsa tertuang dalam UU SPPN dimana pembuatannya diserahkan kepada Presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang, tentunya hal ini tidak efisien apabila pihak yang membentuk dan menjalankan ketentuan terkait arah kebijakan pembangunan negara yang berasal dari satu atap bahkan satu lembaga yang sama, untuk itu perlu adanya pemisahan lembaga antara lembaga yang membuat dan yang menjalankan aturan terkhusus terkait arah penjabaran bangsa dan MPR sebagai wadah representasi rakyat merupakan lembaga yang tepat untuk merumuskan arah bangsa, tidak saja hanya terkait pembangunan, namun seluruh aspek kenegaraan secara fundamental. Selain itu, diperlukan juga penjabaran lebih lanjut dari Pancasila yang memuat pokok-pokok dasar negara, dan mengingat kedudukan MPR sebagai cerminan rakyat maka sudah sepantasnya penjabaran ini dilakukan oleh MPR yang kemudian hasilnya diejawantahkan dalam salah satu produk MPR yakni Ketetapan MPR.⁴²⁰ Seluruh paparan tersebut juga sebenarnya telah konsisten dengan pokok-pokok pembaharuan yang disusun oleh MPR dalam Poin 7 Rekomendasi Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014.

Berangkat dari pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa saat ini perlu dibangkitkan kembali kewenangan MPR untuk membentuk kembali Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, sehingga Ketetapan MPR 1/2003 ini bukan merupakan *sunset clause* dari Ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, sebab Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* dibutuhkan dalam praktik penyelenggaraan negara dan hal ini sejalan dengan dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

C. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) adalah undang-undang yang mengatur secara komprehensif mengenai dokumen-dokumen perencanaan di Indonesia. Penting untuk membuat

420 Hasil Wawancara dengan Ni'matul Huda pada tanggal 23 Mei 2018, pukul 11.40 WIB.

dokumen-dokumen perencanaan ini berjalan sistematis dan harmonis, karena banyaknya dokumen pembangunan yang berlaku secara nasional dan daerah. Adapun dokumen perencanaan dalam UU SPPN yang berlaku secara nasional yaitu; (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, (3) Rencana Kegiatan Pemerintah dan (4) Rencana Strategis Kementerian/Lembaga. Sedangkan dokumen perencanaan daerah yaitu; (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, (3) Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah dan (4) Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Apabila ditinjau dari susunannya, SPPN memiliki muatan yang sama dengan GBHN.⁴²¹ Dahulu, pada GBHN dimuat mengenai Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang yang dapat dipersamakan dengan RPJPN dalam SPPN. Kemudian dimuat pula Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang mirip dengan RPJMN. Adapun diterapkan pula dalam GBHN Sarlita atau Sasaran Pembangunan Lima Tahun sebagai pedoman penyusunan RAPBN yang sekarang dilaksanakan dengan RKP.⁴²²

GBHN sendiri pada hakikatnya adalah norma hukum tunggal, yaitu norma hukum yang tidak diikuti oleh norma hukum lainnya.⁴²³ Berbeda dengan SPPN, GBHN hanya berisi suatu suruhan (*das sollen*), sedangkan SPPN merupakan norma hukum berpasangan⁴²⁴ yang mengandung norma hukum primer dalam hal ini pedoman dalam melaksanakan perencanaan pembangunan nasional dan norma hukum sekunder dalam Bab VI yang mengatur mengenai evaluasi dan pengendalian apabila ada perencanaan yang tidak sesuai dengan ketentuan SPPN dan pelaksanaannya.⁴²⁵

Berikut beberapa permasalahan yang terdapat dalam UU SPPN:

1. Ketidaksesuaian Perencanaan Nasional dan Daerah

Berlakunya perencanaan di tingkat daerah merupakan buah adanya otonomi daerah. Daerah kemudian diberikan kewenangan yang luas untuk melaksanakan pembangunan, sehingga UU SPPN ini dapat menyelaraskan antara pembangunan daerah dengan nasional. Akan tetapi pada praktiknya banyak ketidaksesuaian perencanaan nasional dengan daerah. Kemudian tidak ada upaya penegakan bagi pihak-pihak yang tidak mengikuti Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, ataupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

421 Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm 54.

422 Hasil perbandingan GBHN dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

423 Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 30.

424 *Ibid.*

425 *Vide* Pasal 28-30 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

UU SPPN dalam praktiknya banyak terjadi penyimpangan yang kemudian menjadi inti permasalahan atas tidak sinkronnya perencanaan pembangunan di daerah. Salah satunya adalah pertentangan antara UU SPPN dengan UU Pemerintah Daerah. Beberapa permasalahan normatif yang muncul akibat tidak selarasnya kedua UU ini pertama adalah terkait adanya pasal yang bertentangan mengenai dokumen RPJP Daerah. Pertentangan ini dapat dilihat melalui Pasal 5 ayat (1) UU SPPN dan Pasal 263 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang berbunyi:

Pasal 5

- 1) RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang **mengacu pada RPJP Nasional**

Pasal 263

- 1) RPJPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan **berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah.**

Perbedaan pengaturan dalam UU SPPN dan UU Pemda tersebut akan menimbulkan dualisme dalam penyusunan perencanaan daerah. Hal ini dapat menyebabkan ketentuan RPJPN yang menyimpang akibat menyesuaikan dengan perencanaan dengan rencana tata ruang daerah. Memang dalam merencanakan RPJPD pemerintah daerah harus melakukan perluasan ketentuan daripada RPJPN yang diterapkan Pemerintah. Dikarenakan rencana tata ruang daerah pasti memiliki kondisi dan situasi yang berbeda sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing dikarenakan belum semua daerah di Indonesia memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota.⁴²⁶

Idealnya, proses pengacuan seharusnya dilakukan oleh rencana tata ruang wilayah daerah kepada RPJP Daerah.⁴²⁷ Jadi, RPJP Daerah dengan berpedoman pada RPJP Nasional, akan menentukan bagaimana pembangunan yang akan dilaksanakan, sedangkan rencana tata ruang wilayah daerah menyediakan ruang untuk menjalankan pembangunan tersebut yang nantinya akan diacu oleh RKP Daerah yang mana dalam dokumennya sudah dapat menyajikan sasaran pembangunan secara lebih konkret dibandingkan dengan RPJP Daerah yang

426 Tim Penyusun Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2016, *Status RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia: Status Tanggal 29 Maret 2016*, Direktorat Pembinaan Perencanaan Tata Ruang dan Pemanfaatan Ruang Daerah, Direktorat Jenderal Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, hlm. 2.

427 Biro Hukum Bappenas, "Sewindu Implementasi UU Nomor 25 Tahun 2004 Dalam Perspektif Stakeholder", Kajian Ringkas Bappenas, 2013, hlm. 88.

bersifat visioner.⁴²⁸ Hal ini tentu menjadi celah yang membuat banyak RPJPD bertentangan dengan RPJPN.⁴²⁹

Kemudian terdapat pula inkonsistensi pengaturan dalam UU SPPN dan UU Pemda mengenai dasar hukum penetapan RPJM Daerah. Pasal 19 ayat (3) UU SPPN menyatakan bahwa RPJM Daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah, sedangkan Pasal 264 ayat (1) UU Pemda mengatur bahwa RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Perbedaan dasar hukum penetapan ini akan berdampak pada ambiguitas akan pihak yang berhak menyusun dan terkait jangka waktu penetapan RPJM Daerah.⁴³⁰

Peraturan kepala daerah mengenai RPJM Daerah mendasarkan pada Pasal 19 ayat (3) UU SPPN yang menyatakan RPJM Daerah paling lambat ditetapkan 3 bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Sedangkan Pasal 264 ayat (4) UU Pemda mengatur bahwa Peraturan Daerah tentang RPJM Daerah ditetapkan paling lama 6 bulan setelah Kepala Daerah terpilih dilantik. Dalam proses penyusunan, perbedaan terletak dalam hal pembentukan peraturan kepala daerah yang tidak perlu melibatkan DPRD dalam proses penetapan sebagaimana penyusunan Peraturan Daerah.⁴³¹

Penetapan RPJM Daerah baik melalui Peraturan Kepala Daerah maupun melalui Peraturan Daerah memiliki kelebihan masing-masing. Tentunya proses penetapan RPJM Daerah akan lebih mudah apabila ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, hal ini juga konsisten dengan pendekatan politik yang dianut dalam UU SPPN.⁴³² Namun apabila menggunakan bentuk Peraturan Daerah, maka intervensi DPRD dalam penyusunan RPJM Daerah ini akan membantu dalam hal penyusunan anggaran sehingga dokumen RPJM Daerah yang akan dibuat dapat memuat arah kebijakan keuangan daerah serta rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif.⁴³³

2. Tidak Adanya Mekanisme Penegakan Bagi Penyimpangan-Penyimpangan UU SPPN

Mekanisme evaluasi dan pengendalian yang disediakan oleh UU SPPN tidak efektif untuk menyelesaikan masalah harmonisasi perencanaan pembangunan. Pasal 30 UU SPPN mengamanatkan adanya Peraturan Pemerintah tersendiri untuk mekanisme evaluasi. Kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39

428 *Ibid.*

429 *Ibid.*

430 *Ibid.*, hlm 53.

431 *Ibid.*, hlm 33.

432 Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah merupakan proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh masing-masing calon Presiden/ Kepala Daerah yang nantinya akan dijabarkan dalam pembangunan jangka menengah.

433 Andi Akhmad Muliawan, *Op.cit.*, hlm. 92.

Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan sebagai peraturan pelaksana dari UU SPPN. Akan tetapi baik dalam pasal 30 UU SPPN dan PP No 39/2006 hanya memuat pelaksanaan program atau kegiatan yang dilaksanakan berdasar rencana strategis Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD).

Padahal substansi dari UU SPPN tidak hanya sempit seperti ruang lingkup kebijakan dan program. Program diartikan sebagai *policy* adalah penjabaran dari visi, misi, dan arah pembangunan yang merupakan *principles*. Artinya, *principles* memuat ketentuan yang lebih luas dan bersifat *directive*. Tidak ada cara-cara untuk menegakkan prinsip-prinsip yang ada dalam RPJP apabila ada pelaksana yang melanggar.

Prinsip-prinsip dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan, yang kemudian harus dipatuhi dalam melaksanakan program dan kegiatan.⁴³⁴ Hal ini diakibatkan tidak adanya peraturan yang lebih tinggi di atas Undang-Undang yang dapat menjadi perekat perencanaan pembangunan dan penganggaran dan yang dapat menyelesaikan pertentangan dan perbedaan penafsiran antar Undang-Undang.

D. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. RPJP berdasarkan Pasal 2 UU RPJPN adalah acuan bagi pelaksanaan program pembangunan nasional 2005-2025. RPJPN kemudian dijabarkan menjadi visi, misi dan arah pembangunan yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu ketentuan dalam RPJPN bersifat *inabstrakto*, memuat ketentuan abstrak,⁴³⁵ dan *directory* atau memberikan pengarahannya bagi peraturan pelaksanaannya.⁴³⁶

Namun pengaturan RPJPN dalam bentuk Undang-Undang memiliki implikasi kedudukannya menjadi lemah. Sebagai penjawantahan langsung dari cita dan tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945, Undang-Undang bukanlah merupakan penjawantahan muatan UUD 1945. Sedangkan dalam UU 12/2011, Ketetapan MPR masuk kembali kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya Ketetapan MPR menjadi ideal untuk kemudian mengatur prinsip-prinsip perencanaan

434 Iman Subkhan, *Op.cit.*, hlm 435.

435 Soehino, 1998, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 161.

436 Bercirikan substantif dan materiil, Jimly Asshidiqie, 2010, *Perihal... Loc.cit.*

pembangunan dalam RPJPN. Hal tersebut dikarenakan marwah Ketetapan MPR adalah sebagai *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar/aturan pokok negara, seperti halnya batang tubuh UUD 1945.⁴³⁷ Menurut Maria Farida, Ketetapan MPR pada hakikatnya mengandung jenis norma yang lebih tinggi dibanding peraturan perundang-undangan lainnya, kedudukannya adalah setingkat di bawah UUD 1945.⁴³⁸

Hal tersebut sesuai dengan karakteristik visi, misi dan arah kebijakan pembangunan yang memberikan pokok-pokok kebijakan negara sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan. Maka selaras dengan sifat Ketetapan MPR yang mengatur norma hukum yang sifatnya masih secara garis besar.⁴³⁹ Lebih lanjut pengaturan kedalam Ketetapan MPR mempunyai daya ikat terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya, karena Ketetapan MPR adalah aturan dasar/aturan pokok. Namun adanya Ketetapan MPR bukan berarti menempatkan MPR kembali menjadi lembaga tertinggi. Akan tetapi, pengaturan perencanaan pembangunan memiliki urgensi tinggi untuk dikuatkan menjadi Ketetapan MPR.

Terlebih penyusunan muatan Ketetapan MPR merupakan pengejawantahan MPR sebagai badan permusyawaratan.⁴⁴⁰ Dalam hal ini penyusunan muatan Ketetapan MPR lebih demokratis daripada mekanisme penyusunan Undang-Undang. Praktik sekarang penyusunan UU RPJP dibentuk oleh Presiden dan DPR sebagaimana penyusunan Undang-Undang pada umumnya. Sedangkan materi muatannya dipersiapkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, yang dalam penyusunan materi diadakan musyawarah perencanaan pembangunan nasional (Musrenbangnas). Musrenbangnas adalah mekanisme yang dimaksudkan untuk menjaring aspirasi dari masyarakat. Namun, pembentukan produk hukum melalui Presiden dan DPR tidaklah mencerminkan representasi rakyat seutuhnya.

Penguatan RPJP kedalam Ketetapan MPR dapat mengambil contoh GBHN, yang menjadi kekuatan pembangunan era orde baru. Menurut Dahlan Thaib, GBHN yang dituangkan melalui Ketetapan MPR dapat sebagai barometer sekaligus sebagai penguji terhadap tindakan operasional lembaga-lembaga negara dalam membuat *policy* mengenai perencanaan pembangunan. Hal ini berpengaruh pada kepatuhan dan pemenuhan (*obedience and compliance*) daripada penjabaran visi, misi, dan arah pembangunan.⁴⁴¹

Dengan dimasukkannya Ketetapan MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka berimplikasi supremasi MPR dalam bidang legislasi yang dalam hal ini berlaku prinsip segala peraturan perundang-undangan dibawah Ketetapan MPR tidak

437 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm 100.

438 *Ibid.*

439 *Ibid.*, hlm 90.

440 Dahlan Thaib, *Op.cit.*, hlm. 442.

441 *Ibid.*

boleh bertentangan dengan MPR.⁴⁴² Tujuan utamanya adalah agar kebijakan atau peraturan pelaksana pembangunan negara tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Tentu kondisi ketatanegaraan pasca-reformasi kini sudah berubah. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan Presiden bukan mandataris yang harus melaksanakan Ketetapan MPR.⁴⁴³ Dengan dipilihnya Presiden melalui pemilihan langsung, maka otomatis Presiden bertanggungjawab secara langsung sebagai mandataris dari rakyat. Akan tetapi, kemudian menjadi tidak ada batasan apabila semua diserahkan pada mekanisme pasar. Apalagi muatan dalam RPJP berlaku selama 20 tahun, yang artinya akan ada lebih dari sekali pergantian pemerintahan selama satu periode RPJP. Kemudian menjadi tidak ideal apabila ditentukan oleh Presiden dalam satu periode yang bertepatan dengan habisnya periode RPJP, sehingga hanya Presiden dan DPR pada saat itulah yang menentukan pembangunan jangka panjang.

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

Pada evaluasi UU 12/2011 ini hanya akan dibahas mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, Ketetapan MPR kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan kedudukan di atas undang-undang dan di bawah UUD 1945 langsung.⁴⁴⁴ Maka sebagaimana Pasal 7 ayat (2), kemudian Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi dibandingkan peraturan perundang-undangan dalam lingkup UU 12/11.⁴⁴⁵

Ruang lingkup peraturan perundang-undangan dalam UU 12/11 meliputi Undang-Undang dan Peraturan perundang-undangan dibawahnya yaitu; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang setingkat dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota).⁴⁴⁶ Oleh karena itu, pada UU 12/11 ini Ketetapan MPR tidak diatur mengenai tata cara pembentukan dan materi muatannya.

Namun penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b dan Pasal 18 ayat huruf b UU 12/11 membatasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berlaku menurut Pasal 2

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc.cit.*

⁴⁴⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

⁴⁴⁵ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

⁴⁴⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

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 2002.⁴⁴⁷ Ketentuan yang demikian menjadi batasan tersendiri atas keberlakuan Ketetapan MPR secara formil dan materil.⁴⁴⁸

Terbukti kemudian setelah berlakunya UU 12/11 ini tidak ada Undang-Undang satupun yang menjadikan Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagai konsiderans.⁴⁴⁹ Hal ini dikarenakan Ketetapan MPR yang masih berlaku, menurut penjelasan *a quo* adalah ketetapan dalam arti *beschikking* atau yang bersifat bersegi satu.⁴⁵⁰ Secara *a contrario*, Mahfud MD dan S.F Marbun kemudian memberi klasifikasi terkait ketetapan, yaitu:⁴⁵¹

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

Berdasar konsepsi ketetapan dalam teori diatas, maka pengaturan Ketetapan MPR dalam UU 12/11 sebatas dalam artian keputusan menjadi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Apabila ditelisik mengenai hakikat Ketetapan MPR, maka klasifikasi dalam teori tersebut menjadi cocok dengan dikembalikannya Ketetapan MPR yang bersifat *regelling*. Ketetapan MPR yang pada hakikatnya merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar/aturan pokok negara, memiliki karakteristik yang mirip dengan batang tubuh UUD 1945.⁴⁵² Mengingat sifat UUD 1945 yang hanya memuat garis-garis besar saja, Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* dapat turut memuat hal-hal yang bersifat fundamental seperti haluan negara.⁴⁵³ Haluan negara (GBHN) sejak disahkan UUD pada 18 Agustus 1945 sudah dikonsepsikan untuk diatur diluar konstitusi, yang kemudian ditetapkan melalui Ketetapan MPR⁴⁵⁴

Kondisi UUD 1945 yang ringkas tersebut membuat banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang didelegasikan kedalam undang-undang.⁴⁵⁵ Namun muatan seperti GBHN

447 Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

448 Ni'matul Huda, *Problematika...*, *Op.cit.*, Yogyakarta, hlm. 55.

449 Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 56.

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

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

452 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 100.

453 Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 80.

454 Jimly Asshidiqie, "Garis Besar Haluan Negara ...", *Loc.cit*.

455 Denny Indrayana, *Indonesian...*, *Op.cit.*, hlm. 96.

yang mengandung pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan pembentukan peraturan pelaksanaannya bukan merupakan materi undang-undang.⁴⁵⁶ Kembalinya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menandakan supremasi MPR dibidang legislasi.⁴⁵⁷ Hal tersebut membuat pembentukan mengenai Aturan Dasar/Aturan Pokok berada disatu tangan MPR.

Permasalahan lainnya kemudian dapat ditemukan pada konstruksi Pasal 2, 3 dan 4 UU 12/11. Apabila dilihat dalam konstruksi per-pasal, Pasal 2 menegaskan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara.⁴⁵⁸ Pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa kedudukan UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar.⁴⁵⁹ Sedangkan di Pasal 4, dijabarkan terkait undang-undang dan peraturan perundangan dibawah undang-undang.

Konstruksi pasal tersebut tidak mendeskripsikan kedudukan Ketetapan MPR dalam sistematis peraturan perundang-undangan, tentu hal ini menegaskan kedudukan Ketetapan MPR dalam Pasal 7 ayat (1). Ketiadaan penjelasan mengenai kedudukan Ketetapan MPR membuat kacau aspek pembentukan dan validitas peraturan perundang-undangan dalam lingkup UU 12/11.⁴⁶⁰ Sebagai salah satu aturan dasar, hal ini menjadi janggal apabila Ketetapan MPR tidak dijadikan pedoman daripada pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal dalam penjelasan UU 12/11 kedudukan Ketetapan MPR secara jelas disebutkan berada di luar lingkup UU ini dan berada di bawah UUD 1945.⁴⁶¹

Kelsen menjabarkan bahwa dalam norma mempunyai validitas dengan 2 hal yaitu: (1) pembentukan norma dengan cara yang sudah ditentukan oleh norma lain, (2) materi muatan yang diatur merupakan tindak lanjut dari norma lain.⁴⁶² Norma yang mampu menentukan norma lain adalah norma yang mempunyai posisi lebih tinggi dari norma yang lain. Bergman Avila kemudian menambahkan konsepsi Kelsen, fungsi hierarki kemudian bukan hanya untuk menguji validitas suatu norma namun juga untuk mengkoherensikan norma-norma yang ada.⁴⁶³

Ti adanya Ketetapan MPR menunjukkan adanya *gap* antara Pancasila dan UUD 1945 dengan Undang-Undang. Hamid Attamimi kemudian membedakan secara tegas antara

456 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 52.

457 Ismail Suny dalam Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm. 440.

458 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

459 Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

460 Dian Agung Wicaksana, *Op.cit.*, hlm. 153.

461 Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233).

462 Dian Agung Wicaksana, *Loc.cit*.

463 *Ibid*.

norma hukum dalam UUD 1945 dan dalam Undang-Undang.⁴⁶⁴ Konstitusi dalam hal ini aturan dasar hukum yang tidak dibatasi oleh sesuatu lembaga negara, sedangkan dalam Undang-Undang terbatas lewat dibentuknya lembaga legislatif yang khusus.⁴⁶⁵ Ketetapan MPR yang bersifat *regeling* atau yang benar-benar sebagai ketetapan kemudian dapat menjadi jembatan antar norma.⁴⁶⁶

Melihat perkembangan saat ini kembalinya Ketetapan MPR kemudian hanya sebatas diatur dalam hierarki. Terkait materi muatan Ketetapan MPR sendiri, Ni'matul Huda menjabarkan bahwa Ketetapan MPR dapat memuat materi yang berkenaan dengan (1) hal-hal yang berkaitan dengan tugas, wewenang, dan tanggungjawab lembaga-lembaga negara dan (2) garis-garis besar kebijakan dengan jangka waktu.⁴⁶⁷ Namun konsepsi tersebut dinegasikan oleh Pasal 10 ayat (1) UU 12/11 yang mana membuat Ketetapan MPR tidak dapat secara khusus memerintahkan untuk dibuat Undang-Undang yang melaksanakan muatan Ketetapan MPR.⁴⁶⁸ Idealnya pengaturan kembali Ketetapan MPR membuat materi muatan Ketetapan MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁴⁶⁹ Ketetapan MPR kemudian harus mengakomodasi kebutuhan masyarakat dalam hal pengaturan haluan penyelenggaraan negara misalkan, tentu harus diturunkan ke berbagai peraturan pelaksana, sedang Ketetapan MPR hanya memuat pokok-pokoknya saja.

Pada kesimpulannya UU 12/11 hanya mengatur sebatas kembalinya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan atau hanya berupa penegasan terhadap kedudukan Ketetapan MPR. Sedangkan kembalinya Ketetapan MPR memerlukan adanya pengaturan secara komprehensif dengan memperhatikan segala aspek pada saat mengembalikan kedudukan Ketetapan MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. UU 12/11 justru mengebiri kedudukan Ketetapan MPR secara formil dan materil.

F. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

464 Padmo Wahyono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 124.

465 *Ibid.*

466 Lihat Klasifikasi Mahfud MD dan S.F Marbun dalam Dian Agung Wicaksana, *Op.cit.*, hlm.10.

467 Ni'matul Huda, *"Problematika..."*, *Op.cit.*, hlm. 79.

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

469 Dian Agung, *Op. Cit.* hlm. 174.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) bertujuan untuk menjabarkan lebih lanjut tugas, kewenangan, struktur, serta hal-hal terkait kelembagaan lainnya yang belum diatur dalam UUD 1945. Dibentuknya UU 17/2014 ini merupakan bentuk upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip *checks and balances*.⁴⁷⁰ Kinerja ini dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.⁴⁷¹

Dalam UU 17/2014 ketentuan mengenai MPR diatur dalam Pasal 2 hingga Pasal 66, dengan menjabarkan susunan, kedudukan, tugas dan wewenang, penjabaran tugas dan wewenang, keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, fraksi, alat kelengkapan, sidang paripurna, persidangan, hingga tata cara pengambilan keputusan dalam sidang. Sayangnya, substansi dari UU 17/2014 memiliki beberapa hal perlu diperbaiki dan dielaborasi lebih lanjut.

Pertama, perihal tugas MPR sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 5 UU 17/2014 mencakup: a) memasyarakatkan ketetapan MPR; 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; dan d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila dibandingkan dengan tugas DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 72 dan tugas DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 249, tugas MPR ini terbilang abstrak sehingga membutuhkan penjabaran lebih lanjut. Sayangnya, UU 17/2014 tidak menjabarkan bentuk yang lebih konkrit dari tugas-tugas ini atau mencantumkan ayat khusus yang mendelegasikan tugas-tugas ini untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan setingkat atau di bawah undang-undang. Untuk itu, diperlukan penambahan ayat khusus setelah ayat penjabaran tugas MPR yang berfungsi untuk mendelegasikan pengaturan lebih lanjut tugas-tugas tersebut dalam pasal atau peraturan lain.

Kedua, perihal alat kelengkapan, seiring dengan perubahan wewenang-wewenang beberapa lembaga negara setelah amandemen, maka berubah juga alat kelengkapan sebagai salah satu sistem pendukung lembaga negara dalam menjalankan tugas dan wewenang. Adapun komparasi perubahan alat kelengkapan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebelum dan setelah Perubahan UUD 1945 sebagai berikut:

470 Disadur dari analisis dan evaluasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

471 *Ibid.*

	MPR	DPR	DPD	DPRD
Sebelum Perubahan UUD 1945 (UU 4/1999)	Pasal 37 ayat (1)	Pasal 37 ayat (2)		Pasal 37 ayat (3)
	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Badan Pekerja - Komisi-komisi - Panitia <i>ad hoc</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Komisi dan Subkomisi - Badan Musyawarah, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, dan badan lain yang dianggap perlu - Panitia-panitia 		<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Komisi-komisi - Panitia-Panitia
Setelah Perubahan UUD 1945 (UU 17/2014)	Pasal 14	Pasal 83 Ayat (1)	Pasal 259 ayat (1)	Pasal 326 ayat (1)
	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Panitia <i>ad hoc</i> MPR 	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Badan Musyawarah - Komisi - Badan Legislasi - Badan Anggaran - Badan Kerja Sama Antar-Parlemen - Mahkamah Kehormatan Dewan - Badan Urusan Rumah Tangga - Panitia khusus - Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna 	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Panitia Musyawah - Panitia kerja - Panitia Perancang Undang-Undang - Panitia Urusan Rumah Tangga - Badan Kehormatan - Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna 	<ul style="list-style-type: none"> - Pimpinan - Badan Musyawarah - Komisi - Badan Legislasi Daerah - Badan Anggaran - Badan Kehormatan - Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

Tabel 8 Komparasi Perubahan Alat Kelengkapan MPR, DPR, dan DPD Sebelum dan Sesudah Amandemen

Tabel di atas memperlihatkan bahwa pasca Perubahan UUD 1945, banyak dari alat kelengkapan MPR yang telah tereduksi, sementara alat kelengkapan lembaga negara lain seperti DPR, DPD, dan DPRD semakin bertambah. Apabila melihat tugas dan kewenangan dari DPR, DPD, dan DPRD maka dapat ditarik kesimpulan bahwa alat kelengkapan DPR, DPD, dan DPRD terbilang cukup representatif dalam mendukung tugas dan kewenangan masing-masing lembaga jika dibandingkan dengan MPR. Dengan tugas dan kewenangan MPR saat ini, maka alat kelengkapan MPR masih terbilang sangat tidak menjamin keberlangsungan tugas dan kewajiban MPR. Misalkan terkait tugas memasyarakatkan ketetapan MPR, Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, lalu tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya, serta tugas menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945, dengan alat kelengkapan saat ini yang hanya berupa pimpinan dan panitia

ad hoc dengan fungsi dan tugas keduanya sebagaimana dijelaskan dalam UU 17/2014 maka tugas-tugas ini tidak dapat terlaksana.

Menyadari hal tersebut, maka MPR dalam Peraturan MPR 1/2014 membentuk beberapa badan yang apabila ditelaah memiliki tugas yang sangat berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang MPR. Adapun badan-badan tersebut antara lain:

- a. Badan sosialisasi, merupakan badan yang bertugas untuk memasyarakatkan Ketetapan MPR, memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh. Tugas-tugas badan ini merupakan keberlanjutan tugas MPR dalam memasyarakatkan ketetapan MPR dan memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- b. Badan pengkajian, merupakan badan yang bertugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945 serta pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945, serta merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat. Tugas-tugas badan ini merupakan keberlanjutan tugas MPR dalam mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya serta menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.
- c. Badan penganggaran, merupakan badan yang pada intinya bertugas untuk menyusun program, kegiatan, anggaran MPR dan melakukan evaluasi pelaksanaan anggaran.
- d. Badan lain, merupakan badan yang dapat dibentuk MPR dalam melaksanakan wewenang dan tugas yang dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR.

Melihat karakteristik dari badan-badan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa badan-badan tersebut merupakan badan yang sesuai apabila dimasukkan sebagai alat kelengkapan MPR, sebab badan-badan tersebut mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang MPR sebagaimana dijabarkan dalam UU 17/2014. Untuk itu, selayaknya Pasal 14 terkait alat kelengkapan MPR memasukan badan-badan di atas sebagai bagian dari alat kelengkapan MPR dan mengatur definisi serta tugas dari badan-badan tersebut dalam ranah undang-undang.

Ketiga, perihal sidang MPR. Dalam UU 17/2014 dapat dicermati bahwa hanya ada satu jenis sidang MPR yang disebutkan dan diatur, yakni sidang paripurna. Adapun pengaturan terkait sidang paripurna dalam UU 17/2014 antara lain:

- a. Pasal 8 ayat (1) tentang kewajiban Anggota MPR bersumpah dalam Sidang Paripurna sebelum memangku jabatannya.

- b. Pasal 15 ayat (3) tentang penyampaian bakal calon Pimpinan MPR dalam Sidang Paripurna.
- c. Pasal 16 ayat (1) huruf h tentang penyampaian laporan kinerja pimpinan dalam Sidang Paripurna di akhir masa jabatan.
- d. Pasal 17 ayat (4) tentang pelaporan dalam Sidang Paripurna apabila ada penggantian Pimpinan MPR.
- e. Pasal 22 ayat (2) tentang penjabaran kewajiban panitia *ad hoc* MPR untuk melaporkan pelaksanaan tugasnya dalam Sidang Paripurna.
- f. Pasal 28 - Pasal 31 tentang kewajiban dan hal yang perlu diperhatikan dalam Sidang Paripurna jika ada usul perubahan UUD 1945.
- g. Pasal 33 - Pasal 34 tentang kewajiban dan hal yang perlu diperhatikan dalam Sidang Paripurna terkait kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
- h. Pasal 37 - Pasal 40 tentang kewajiban dan hal yang perlu diperhatikan dalam Sidang Paripurna terkait kewenangan MPR dalam memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
- i. Pasal 42 tentang kewajiban menyelenggarakan Sidang Paripurna untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden.
- j. Pasal 46 tentang kewajiban menyelenggarakan Sidang Paripurna dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden untuk memilih Wakil Presiden.
- k. Pasal 51 - Pasal 53 tentang kewajiban menyelenggarakan Sidang Paripurna dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Selain Sidang Paripurna yang dapat diadakan dalam kondisi-kondisi diatas, pengaturan khusus terkait persidangan MPR dalam Pasal 61 UU 17/2014 hanya mencantumkan kewajiban MPR untuk bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR. Lebih lanjut dalam Pasal 62 sebagai pasal lanjutan bagian persidangan ini, hanya menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut terkait tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib. Dapat dilihat bahwa UU 17/2014 sejatinya masih sangat kurang dalam mengatur terkait persidangan MPR.

Apabila kita membandingkan pengaturan terkait persidangan dalam UU 17/2014 dan Peraturan MPR 1/2014 yang merupakan peraturan lebih lanjut dari UU 17/2014, maka dapat ditemukan dua permasalahan dari pengaturan yang seharusnya saling koheren ini. Nomenklatur antara persidangan dan rapat masih tercampur aduk. Nomenklatur sidang paripurna sebagai satu-satunya sidang MPR yang dikenal dalam

UU 17/2014 dalam beberapa pasal masih tercampur aduk dengan kata rapat paripurna. Misalnya dalam Pasal 15 ayat (3) yang menyebutkan "... *disampaikan di dalam sidang paripurna*", sementara masih dalam pasal yang sama yakni Pasal 15 ayat (5) disebutkan "... *ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.*" Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah dalam UU 17/2014 penggunaan kata sidang sama dengan penggunaan rapat. Sementara apabila kita mencermati ketentuan terkait jenis rapat dalam Pasal 68 Peraturan MPR 1/2014 maka dapat dilihat bahwa sejatinya rapat lebih merujuk terhadap kondisi yang lebih internal, sementara sidang dalam konteks kondisi yang lebih eksternal. Sehingga, perlu ada pemisahan definisi dan pengaturan yang jelas mengenai apa itu rapat, dan apa itu persidangan, dan dalam hal apa suatu kondisi dapat dirapatkan dan disidangkan. Kemudian, terkait bentuk dari aturan, seharusnya terkait jenis-jenis persidangan dan rapat, serta alur pertanggungjawaban yang membedakan keduanya dituangkan dalam bentuk undang-undang, terkait pengaturan mekanisme dan tata cara pengambilan keputusan sebagai bentuk penjabaran tiap sidang atau rapat lah yang kemudian dapat menjadi materi peraturan tata tertib yang dalam konteks ini dijewantahkan dalam bentuk Peraturan MPR 1/2014. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka perlu adanya rekonstruksi ulang pengaturan terkait persidangan dan rapat dalam UU 17/2014 dan Peraturan MPR 1/2014.

Keempat, perihal fungsi MPR yang tidak terdapat dalam UU 17/2014. Suatu lembaga terlebih lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanat UUD 1945 pasti memiliki fungsi strategis sendiri dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Pentingnya fungsi lembaga negara dapat dikaitkan dengan teori tentang lembaga negara sebagai organisasi negara, dimana terdapat dua unsur yang saling berkaitan, yakni organ dan fungsi. Organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.⁴⁷²

Penjabaran fungsi setiap lembaga negara yang dibentuk menjadi penting sebab fungsi merupakan salah satu komponen selain kewenangan yang dapat mencirikan apakah suatu perkumpulan merupakan organ, lembaga, badan, maupun hanya berupa alat kelengkapan.⁴⁷³ Sebagai contoh, DPR berdasarkan Pasal 69 UU 17/2014 memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPD sendiri juga memiliki empat fungsi sebagaimana terjabar dalam Pasal 248 UU 17/2014, kemudian Komnas HAM juga memiliki fungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi Hak Asasi Manusia (Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia), dan Ombudsman berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang di selenggarakan oleh penyelenggaraan negara dan pemerintahan baik dipusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik

472 Jimly Assididqie, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 84.

473 *Ibid.*, hlm. 28.

negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Menarik apabila kita memperhatikan MPR dalam UU 17/2014 di mana tidak disebutkan sama sekali terkait dengan fungsi MPR. Padahal MPR merupakan juga lembaga negara permusyawaratan/perwakilan selayaknya DPR dan DPD, sehingga seharusnya fungsi dijabarkan juga seperti dua lembaga negara tersebut. Terlebih, dengan penegasan fungsi MPR saat ini maka permasalahan terkait kerancuan posisi MPR seharusnya dapat teratasi, sebab kembali pada doktrin Jimly Asshiddiqie, fungsi akan mencirikan apakah MPR termasuk lembaga, badan, atau hanya sekedar *congress* selayaknya Amerika Serikat.

Lebih lanjut, apabila kita membandingkan pengaturan terkait persidangan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam UU 17/2014, maka dapat ditemukan bahwa bab persidangan MPR sendiri masih sangat minim mengatur terkait persidangan jika dibandingkan dengan DPR, DPD, dan DPRD. Dapat dilihat bahwa pengaturan sidang DPR, DPD, dan DPRD menjabarkan tanggal pasti kapan persidangan DPR dapat berlangsung, tahun sidang, masa persidangan, dan sifat dari rapat yang diselenggarakan. Hal-hal substansial ini lah yang sekiranya baik apabila dijabarkan dalam pengaturan bab persidangan MPR.

Kemudian masih terkait sidang, ada beberapa pasal yang hanya menyebutkan kata sidang, tanpa menjelaskan lebih lanjut jenis sidang yang dimaksud. Adapun pasal-pasal tersebut antara lain:

- a. Pasal 15 ayat (7) tentang penjabaran kondisi bahwa selama pimpinan MPR belum terbentuk, maka akan dibentuk sidang MPR untuk menetapkan pimpinan MPR.
- b. Pasal 16 ayat (1) huruf a tentang salah satu tugas pimpinan MPR untuk memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang. Menjadi pertanyaan selanjutnya, apakah tugas ini melekat pada setiap sidang yang diadakan MPR, bahkan termasuk sidang-sidang internal alat kelengkapan MPR.
- c. Pasal 22 ayat (1) huruf a tentang pencantuman salah satu tugas panitia *ad hoc* untuk mempersiapkan bahan sidang MPR. Ambiguitas yang muncul dari ketentuan ini yakni apakah dalam setiap sidang termasuk untuk sidang-sidang internal, panitia *ad hoc* yang bertugas untuk mempersiapkan bahan sidang MPR, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 68 Peraturan MPR 1/2014 atau ketentuan pasal ini hanya merujuk pada Sidang Paripurna.
- d. Pasal 57 tentang hak imunitas dari Anggota MPR untuk tidak dapat dituntut di depan pengadilan maupun diganti antar waktu atas pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya di dalam maupun luar sidang atau rapat MPR selama berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.

- e. Pasal 63 dan Pasal 64 tentang syarat dan hal yang harus diperhatikan terkait pengambilan keputusan dalam sidang MPR. Tentunya perlu dielaborasi lebih lanjut, sidang apakah yang dimaksud dalam konteks ini, apakah setiap sidang MPR yang diselenggarakan, atau hanya dalam konteks sidang paripurna? Apakah dalam konteks rapat juga wajib mengikuti persyaratan pengambilan keputusan layaknya sidang?

Pengaturan terkait sidang dalam pasal-pasal tersebut menimbulkan ambiguitas, apakah sidang yang dimaksud adalah sidang paripurna atau jenis sidang lainnya, dan jika jenis sidang lainnya seharusnya disebutkan dengan jelas termasuk dalam jenis sidang apa sajakah ketentuan-ketentuan tersebut. Poin ini mendukung dijabarkannya lebih lanjut jenis-jenis sidang apa sajakah yang dapat diselenggarakan MPR selain Sidang Paripurna.

Kelima, perihal produk hukum MPR dalam UU MD3. MPR sebagai suatu lembaga negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pasti mengeluarkan produk hukum baik yang mengikat kedalam maupun keluar. Dalam UU 17/2014 produk hukum tersebut dijewantahkan dalam bentuk keputusan MPR. Meski tidak dijelaskan dalam suatu bab atau bagian tersendiri terkait keputusan MPR, namun hal ini dapat disimpulkan dari empat pasal terkait keputusan MPR dalam UU 17/2014, antara lain:

- a. Pasal 15 ayat (9): “Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.”
- b. Pasal 38 ayat (3): “Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden...”
- c. Pasal 39 ayat (3): “Keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan ketetapan MPR.”
- d. Pasal 40: “Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR...”

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa UU MD3 mencirikan produk hukum MPR dalam bentuk keputusan MPR baik untuk produk internal (Pasal 15) maupun eksternal (Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40). Hal ini didukung dengan pengaturan khusus terkait keputusan MPR dalam Bab IX Peraturan MPR 1/2014. Dalam peraturan ini, dipaparkan definisi dari keputusan MPR, proses pembentukan keputusan, kuorum pengambilan keputusan, cara pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan jenis keputusan. Apabila diperhatikan, seharusnya pengaturan terkait keputusan MPR yang merupakan produk hukum MPR ini diatur secara rinci dalam bagian tersendiri dalam ranah undang-undang. Terutama terkait definisi dan jenis keputusan, seharusnya materi ini menjadi bahan pengaturan undang-undang.

Terakhir terkait permasalahan penempatan pengaturan MPR yang dikemas dalam UU MD3, merujuk pada Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, pengaturan bersama

MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu produk undang-undang UU MD3 sebenarnya ditujukan untuk memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Sayangnya, dilihat dari fungsi, tugas, dan kewenangan secara konstitusional, keempat lembaga negara ini memiliki ciri yang sangat berbeda satu dengan lainnya. Penggabungan UU MD3 juga dapat dipahami sebagai undang-undang paket politik yang menyebabkan pengaturan kelembagaan empat lembaga ini cenderung mengalami perubahan setiap lima tahun sekali.

Lebih lanjut, selain daripada MPR, DPR, dan DPD, tidak ada lembaga negara lain yang pengaturannya digabungkan dengan pengaturan lembaga negara lain. Lihat BPK dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, MA dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 *jo.* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, MK dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan KY dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Untuk itu, penting untuk membuat undang-undang tersendiri yang khusus mengatur terkait MPR dalam konteks sistem ketatanegaraan sebagaimana telah diamanatkan dalam UUD 1945.

G. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 42/2014) sejatinya tidak mengatur sama sekali terkait MPR, artinya dalam konteks MPR, seluruh ketentuan yang berlaku adalah ketentuan sebagaimana telah dijabarkan dalam UU 17/2014.

Fokus dari pengaturan UU 42/2014 lebih merujuk pada pengaturan pelaksanaan wewenang dan tugas DPR yang menambahkan kemungkinan DPR untuk dapat memberikan rekomendasi demi kepentingan bangsa dan negara, selain itu diatur juga terkait komisi, tata cara pemilihan pimpinan lembaga legislasi, badan anggaran, BKSAP, mahkamah kehormatan dewan, dan BURT.

H. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 2/2018) hanya merubah satu pasal terkait MPR yakni dalam Pasal 15 yang mengatur terkait pimpinan MPR.

Terkhusus dalam Pasal 15 ayat (1), yang semula berbunyi “Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR”, diubah menjadi “Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.”

Pasal ini utamanya mengubah jumlah wakil ketua MPR, sehingga terdapat perubahan susunan dari pimpinan MPR. Wakil ketua MPR yang semula hanya berubah empat orang diubah menjadi tujuh orang. Selain pasal ini, tidak ada lagi pasal terkait MPR yang diubah.

Dasar pemikiran perubahan komposisi pimpinan MPR ini adalah dalam rangka menciptakan kepemimpinan MPR yang proporsional untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan presidensial di Indonesia. Untuk itu, maka dirasa perlu untuk menciptakan kepemimpinan parlemen yang efektif dengan melakukan perubahan pola kepemimpinan yang disusun dan dibentuk dengan tetap mengacu pada prinsip-prinsip keterwakilan secara proposional terhadap semua fraksi di MPR. Kemudian diharapkan bahwa pemilihan pimpinan MPR dalam satu paket dilakukan dengan tetap mengikutkan salah seorang bakal calon yang berasal dari partai politik pemenang pemilu untuk menjaga proporsionalitas kepemimpinan MPR.

I. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Perpres RPJMN)

Rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) adalah perencanaan berjangka 5 (lima) tahun yang berlaku secara nasional. RPJMN kemudian ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) yang memuat visi, misi dan program presiden. Oleh karena itu RPJMN dapat dikatakan bersifat *President-sentris* atau *executive minded*. Karena baik bentuk produk yang ditetapkan dan muatannya sangat subyektif pada Presiden. Hal tersebut menjadikan RPJMN sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan pragmatis.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ Rohi, Sofia L., “Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, Jurnal Politika, Vol. 4. No. 1. April 2013, hlm 87.

Muatan dari RPJMN bisa menjadi sangat politis, karena visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih tidak memiliki batasan dan arah, semuanya diserahkan pada mekanisme pasar. Kebutuhan rakyat pemilih lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.⁴⁷⁵

Dalam hal ini tidak didukung pula dengan adanya pedoman penyusunan materi RPJMN. SPPN sebagai sebuah sistem perencanaan pembangunan tidak memberikan untuk melaksanakan perencanaan yang berkelanjutan, sehingga muatan RPJMN menjadi sangat fleksibel tergantung pada keinginan dan kondisi politis. Terlebih Perpres membuat fleksibilitas regulasi semakin subyektif pada Presiden. Sehingga membuat sistem perencanaan pembangunan sangat mudah berubah sesuai dengan keinginan Presiden terpilih.⁴⁷⁶

Memang setelah amandemen UUD 1945 rakyat memegang kedaulatan tertinggi, akan tetapi tetap harus ada pedoman dan arahan bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Menurut Bagir Manan, pelaksanaan demokrasi langsung tidak hanya didasarkan pada efisiensi, efektivitas dan ketertiban dalam berdemokrasi. Perlu dipertimbangkan pula apakah masyarakat tersebut memiliki kompetensi dan persyaratan yang mencukupi untuk menjalankan demokrasi secara kompleks. Perlu adanya unsur kematangan dalam berdemokrasi (*democracy maturity*). Tentu menjadi sulit untuk menjadikan kematangan demokrasi menjadi parameter di lapangan. Kondisi masyarakat yang plural menjadi sebuah keniscayaan, yang menjadikan mekanisme pemilihan langsung mudah dipengaruhi politik dan sangat bersifat subyektif.⁴⁷⁷

Berdasarkan permasalahan *a quo* menjadi tidak tepat apabila mendasarkan RPJMN hanya pada visi, misi, dan program Presiden. Pada prakteknya ketentuan pada RPJMN sering tidak ada keberlanjutan dari RPJMN periode sebelumnya. Tidak ada kewajiban bagi pemerintahan terpilih untuk melanjutkan atau mengkonsiderkan program prioritas dalam RPJMN terdahulu. Karena kembali ke alasan politis, besar kemungkinannya partai politik antar pemerintahan merupakan oposisi, jadi demi kepentingan politik partainya suatu program tersebut tidak dilanjutkan oleh Presiden terpilih.

Permasalahan tersebut juga menjadi akar bagi ketidaksinkronan dengan perencanaan di daerah. RPJMD seharusnya berpedoman pada RPJMN pada penyusunannya, akan tetapi pada prakteknya Kepala Daerah lebih mengutamakan pula kepentingan politis. Hal ini terjadi dikarenakan RPJMD juga bersifat *executive minded* dengan dituangkannya dalam Peraturan Kepala Daerah. Bappenas dalam penelitiannya

475 Mei Susanto, *Op.cit.*, hlm 434.

476 *Ibid.*

477 Bagir Manan dan Harijanti, "Mewujudkan Masyarakat Madani Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah, 2016, hlm 19.

di tahun 2013 menemukan bahwa terdapat perbedaan periodisasi antara RPJMN dan RPJMD. Juga banyak RPJMD yang muatannya diluar apa yang ditentukan dari RPJMN.⁴⁷⁸

Itulah sebenarnya yang ingin dihindari para pendiri bangsa pada saat merumuskan haluan negara. Dalam *original intent*, sistem penyusunan model individual seperti praktek RPJMN saat ini ditolak keras. Sebab jelas bertentangan dengan konsep kedaulatan rakyat yang bercorak kolektivisme. Dapat disimpulkan kemudian RPJMN gagal menjalankan fungsi perencanaan pembangunan yaitu mengarahkan pembangunan secara sistematis, terencana, dan teratur.⁴⁷⁹

J. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Peraturan MPR 1/2014 merupakan peraturan lebih lanjut dari UU MD3. Hal ini karena cikal bakal terbentuknya Peraturan MPR 1/2014 sendiri berasal dari amanat langsung UU 17/2014 dan UU 27/2009. Pengamanatan langsung dari UU MD3 ini-lah yang kemudian mendorong diformulasikannya Peraturan MPR 1/2014.

Beberapa contoh bentuk pendelegasian pengaturan kedalam Peraturan MPR 1/2014 dalam UU 17/2014 adalah sebagai berikut:

Pasal 8

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 15

(10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 16

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

Pasal 19

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

Pasal 23

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

478 Biro Hukum Bappenas, *Op.cit.*, hlm 62.

479 Ginandjar Kartasasmita, *Loc.cit.*

Pasal 32

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan terhadap usul perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 60

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak anggota MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 62

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

Beberapa contoh pengaturan diatas menggambarkan bahwa materi muatan dari Peraturan MPR 1/2014 ini seharusnya berisikan penjabaran pengaturan teknis lebih lanjut dari ketentuan yang secara langsung didelegasikan untuk diatur lebih lanjut. Namun, apabila kita mencermati poin menimbang dari Peraturan MPR 1/2014 ini maka dapat ditemukan bahwa salah satu perumusan tujuan pembentukan Peraturan MPR 1/2014 ini menghendaki penguatan kinerja dan wewenang serta tugas dari MPR sendiri. Padahal seharusnya Peraturan MPR 1/2014 hanya mendetailkan beberapa ketentuan yang dirasa masih perlu diperjelas, serta mengatur lebih lanjut ketentuan yang memang didelegasikan oleh UU MD3.

Adapun perwujudan penguatan kinerja, wewenang, dan tugas MPR tersebut tercermin pasal-pasal dalam Peraturan MPR 1/2014 sebagai berikut:

Pasal 4

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara **yang memiliki kewenangan tertinggi.**

Pasal ini merupakan pasal yang sangat mencirikan intensi penguatan wewenang MPR oleh MPR sendiri. Pasal ini terbilang sangat janggal sebab UUD 1945 sebagai konstitusi bahkan tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga pemegang kewenangan tertinggi. Hal ini merupakan konsekuensi dari penguatan sistem presidensial dan teori *separation of power* yang diusung pasca amandemen guna perwujudan sistem *checks and balances* yang lebih optimal. Kedudukan MPR yang kini *neben* (sejajar) dengan lembaga negara lainnya menjadikan MPR dalam konteks ketatanegaraan saat ini hanya memiliki wewenang yang telah digariskan dalam konstitusi, bukan kewenangan tertinggi tanpa batas.

Pasal 65

(3) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka **penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara;**

Tugas menyusun pokok pikiran haluan negara merupakan salah satu tugas dari lembaga pengkajian MPR sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 65 Peraturan MPR 1/2014. Lembaga pengkajian MPR sendiri merupakan lembaga bentukan MPR yang dibentuk untuk menunjang tugas dan wewenang MPR sebagaimana digariskan dalam UU MD3.

Apabila dicermati, penyusunan pokok-pokok pikiran haluan negara dalam konteks ini sejatinya identik dengan salah satu kewenangan MPR dalam konstitusi Indonesia sebelum amandemen, di mana sebelumnya disebutkan bahwa MPR berwenang untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam konteks ketatanegaraan saat ini, kewenangan membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara ini telah dihapus bersamaan dengan MPR yang tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Untuk itu, dimasukkannya tugas untuk menyusun pokok-pokok pikiran haluan negara dapat dikatakan tidak relevan dengan kewenangan MPR sebagaimana telah digariskan konstitusi, yang tidak lagi menghendaki MPR untuk kembali membuat haluan negara. Menjadi pertanyaan selanjutnya juga terkait keberlanjutan dari tugas ini apabila tetap dipertahankan, sebab MPR tidak lagi dapat mengeluarkan produk hukum apapun yang memiliki kekuatan mengikat terkait haluan negara. Untuk itu, dengan mempertimbangkan pentingnya membangkitkan kembali tugas dan wewenang MPR untuk membuat haluan negara sebagaimana telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya, maka sebaiknya khusus terkait perumusan haluan negara, tidak hanya menjadi materi peraturan internal, melainkan juga disebutkan dalam konstitusi. Tujuannya yakni untuk membuat haluan negara dipatuhi dan dilaksanakan dengan baik oleh lembaga negara lainnya.

Pasal 66

- (3) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
- (4) MPR dapat **menyelenggarakan sidang tahunan** dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.
- (5) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

Penyelenggaraan sidang tahunan juga merupakan tugas MPR sebelum amandemen yang difungsikan sebagai sarana untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara yang sebelum amandemen berkedudukan di bawah MPR. Tugas ini dihapus seiring dengan kedudukan MPR yang tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Terbukti dalam UU MD3 tidak ada pasal yang mencantumkan kembali tugas menyelenggarakan sidang tahunan sebagai tugas MPR, dalam UU MD3 hanya dikenal satu jenis sidang yakni Sidang Paripurna, sehingga

nomenklatur sidang tahunan tidak dikenal dalam UU MD3. Untuk itu, pengaturan terkait sidang tahunan seharusnya menjadi bahan pengaturan dalam produk hukum setingkat undang-undang, bukan peraturan tata tertib yang sifatnya internal.

Dari paparan beberapa pasal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan MPR 1/2014 merupakan bentuk peraturan tata tertib yang cukup janggal, sebab pada umumnya peraturan tata tertib yang notabene merupakan peraturan teknis, hanya memuat hal-hal yang terkait dengan ketentuan-ketentuan teknis yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan yang telah ada. Namun dalam konteks tata tertib MPR ini, MPR tak hanya menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang telah ada, namun juga menambahkan beberapa ketentuan-ketentuan tambahan seperti kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, kewenangan untuk membuat haluan negara, dan kewenangan untuk membuat sidang tahunan.

Penting untuk diperhatikan bahwa UU MD3 tidak mengamanatkan MPR untuk memperluas maupun menambah ketentuan-ketentuan yang sejatinya dapat menambah kewenangan MPR. Sebagai contoh dalam Pasal 62 UU 17/2014, hanya diamanatkan "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib." Meski pengaturan terkait hal ini sama-sama terletak dalam bab yang sama dengan Pasal 66 Peraturan MPR 1/2014, yakni dalam bab tentang persidangan, namun dapat dilihat bahwa dalam Pasal 66 Peraturan MPR 1/2014 dimunculkan adanya kewenangan baru bagi MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan. Padahal UU MD3 hanya mengamanatkan penjabaran lebih lanjut terkait tata cara persidangan, bukan penambahan jenis sidang baru.

Kemudian dapat dilihat juga bahwa pada hakikatnya substansi yang terkandung dalam Peraturan MPR 1/2014 ini banyak mengatur terkait MPR secara kelembagaan, mulai dari susunan (Pasal 3), kedudukan (Pasal 4), wewenang (Pasal 5), tugas (Pasal 6), hingga pengaturan terkait sistem pendukung yang di dalamnya mengatur terkait Sekretariat Jenderal MPR (Bab XII, Pasal 163-Pasal 167) secara rinci. Pengaturan terkait kelembagaan tentunya tidak layak dikemas dalam bentuk peraturan tata tertib. Peraturan tata tertib yang merupakan peraturan teknis seharusnya hanya memuat hal-hal yang terkait dengan ketentuan-ketentuan teknis yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan yang telah ada.

Sayangnya Peraturan MPR 1/2014 masih sangat minim dalam menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yang seharusnya diatur lebih lanjut. Misalnya terkait tugas MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UU 17/2014, Pasal 6 Peraturan MPR 1/2014 terkait hal yang sama, tidak menjelaskan lebih rinci pengejawantahan konkrit dari tugas-tugas yang terbilang abstrak ini. Seyogyanya Peraturan MPR 1/2014 sebagai peraturan internal, perlu menambahkan bentuk konkrit dari pelaksanaan tugas yang meliputi teknis dan mekanisme dari setiap tugas yang diamanatkan oleh UU MD3.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan MPR 1/2014 ini mengatur banyak ketentuan yang seyogyanya dapat menambah kewenangan dari MPR seperti mengadakan sidang tahunan dan dapat menetapkan haluan negara, kemudian Peraturan MPR 1/2014 ini juga banyak mengatur terkait MPR secara kelembagaan. Sehingga dapat ditarik premis bahwa dengan posisi MPR saat ini, MPR terlalu diberi kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri. Lebih lanjut, implikasi nyata dari kewenangan yang tak diatur ini juga dapat berimbas pada lembaga negara lain sebab Peraturan MPR 1/2014 memiliki kekuatan mengikat dengan berpatokan pada Pasal 8 UU 12/2011,

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup **peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah...**
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kedudukan peraturan tata tertib ini yang sejatinya diperintahkan dalam UU MD3 untuk diatur lebih lanjut tentu sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 8 diatas. Kondisi *a quo* tentunya sangat rentan menimbulkan penyelewengan hukum berupa *abuse of power* yang sangat mungkin terjadi apabila MPR diserahkan untuk mengatur dirinya sendiri dan mengeluarkan produk hukum atas hasil kajiannya terhadap diri sendiri serupa peraturan tata tertib yang dapat mengikat lembaga negara lain untuk mematuhi.

Berbagai pembahasan di atas juga mengindikasikan bahwa banyak substansi dari Peraturan MPR 1/2014 ini yang sangat tidak lazim berbentuk peraturan tata tertib. Peraturan tata tertib seharusnya hanya mengatur terkait hal-hal yang sifatnya teknis dan internal saja. Namun apabila dicermati, pengaturan-pengaturan tambahan tersebut sangat relevan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dalam sistem ketatanegaraan kita sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya. Untuk itu, substansi terkait penambahan kewenangan MPR untuk mengadakan kembali sidang tahunan dan membuat haluan negara sudah seleyaknya diangkat dalam bentuk produk hukum yang lebih relevan seperti undang-undang.

K. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 (Keputusan MPR) ini berisi rekomendasi-rekomendasi dari Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan MPR masa jabatan 2009-2014 untuk MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai NKRI berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Adapun pada intinya rekomendasi-rekomendasi tersebut berisi:

- a. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan di 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;
- b. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
- c. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
- d. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;
- e. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
- f. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara; dan
- g. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Melihat substansi dari rekomendasi yang bersifat internal tersebut, maka dapat dilihat upaya MPR dalam usahanya membangkitkan kembali posisinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Rekomendasi-rekomendasi tersebut selayaknya ditindaklanjuti tidak hanya sekedar dalam bentuk rekomendasi saja, namun sudah selayaknya bagi MPR Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan MPR masa jabatan 2014-2019. Materi tersebut cukup komprehensif untuk menyelesaikan permasalahan terkait ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Bangsa Indonesia memiliki tujuan dan cita-cita yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu untuk “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”⁴⁸⁰ Tujuan dan cita-cita bangsa ini kemudian berusaha diwujudkan lewat dasar penyusunan negara yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi

[...] suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁸¹

Kutipan tersebut mempunyai makna bahwa Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, dimana penyelenggaraan negara didasarkan oleh kemauan rakyat dan bertujuan untuk mengedepankan kepentingan rakyat.

Filosofi pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah berdasarkan kedaulatan rakyat seperti yang disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945. Kedaulatan rakyat ini kemudian dipertegas lewat sila ke-4 Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Dari Sila Keempat tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia adalah negara yang berlandaskan demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Pancasila adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan⁴⁸², sila yang satu merupakan penjelmaan dari sila-sila sebelumnya dan dasar dari sila selanjutnya.⁴⁸³ Maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi yang dianut oleh Indonesia bukanlah demokrasi yang mentah dari definisi barat dari asalnya. Demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan Ketuhanan, Kebangsaan, Kemanusiaan, dan Keadilan Sosial. Sunoto dalam bukunya menjelaskan bahwa demokrasi yang tak

480 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

481 *Ibid.*

482 Sunoto menjelaskan bahwa lima sila dalam Pancasila adalah saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sila-sila dalam Pancasila saling terkait di mana sila-sila awal menjadi dasar bagi sila selanjutnya. Pernyataan berikut dapat ditelaah dalam bukunya yaitu Sunoto, 1985 *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanannya*, Yogyakarta, Hanindita, hlm. 1.

483 Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta, hlm. 119.

ber-ke-Tuhanan Yang Maha Esa akan menghilangkan dasar moral yang menjadi watak religius Bangsa Indonesia, demikian pula dengan demokrasi yang tak ber-Peri-Kemanusiaan.⁴⁸⁴ Demokrasi yang tak ber-Kebangsaan akan membahayakan kepentingan nasional, dan demokrasi yang tak ber-Keadilan sosial akan menyebabkan berkembangnya demokrasi politik dan liberal.⁴⁸⁵ Demokrasi yang berdasarkan Pancasila menjadikan demokrasi yang khas bangsa Indonesia karena nilai-nilainya yang unik dan mencirikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Kedaulatan rakyat ini dijadikan sebagai dasar politik bagi bangsa Indonesia yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.⁴⁸⁶

Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, yang adalah dasar politik dalam dasar filsafat (*philosophische grondslag*) dan dasar penyusunan negara Indonesia ini, lebih lanjut dicanangkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”⁴⁸⁷ Pasal ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat tetap harus diatur, yaitu melalui UUD 1945. Kedaulatan rakyat bukan semata-mata kebebasan rakyat untuk menyampaikan keinginannya dan melakukan tindakan sebebas-bebasnya, melainkan kedaulatan yang terlembaga. Hak-hak masyarakat, seperti untuk ambil andil dalam pemerintahan, dapat disalurkan lewat sistem bernegara dalam ujud proses perlembagaan politik seperti pemilu dan ketaatan pada norma dan sistem bernegara.⁴⁸⁸ Kedaulatan rakyat dipercayakan kepada lembaga negara lewat pemilihan wakil-wakil rakyat. Adanya kelembagaan memastikan tidak adanya situasi anarki yang muncul dalam masyarakat. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (3) dan 18 ayat (4) UUD 1945 untuk pemilihan kepala daerah dan Pasal 22E UUD 1945 untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD.

Musyawarah juga menjadi nilai khas dari Indonesia dalam mencapai sebuah kesepakatan. Rustama Iktrat menyampaikan dalam bukunya bahwa musyawarah yang asli Indonesia adalah:

...[musyawarah yang] mau memberi dan menerima serta menjauhkan diri dari politik adu kekuatan. Oleh sebab itu sistim demokrasi asli Indonesia tidak mengenal sistim kepentingan indivisu atau golongan, namun suatu kesadaran jang tulus ichlas meleburkan kepentingannya dalam masyarakat jang lebih besar, jang masyarakat itupun tidak akan berbuat menegtjilkan arti dan kedudukan individu, sehingga tertjiptalah stjara otomatis kerdja-sama jang harmonis diantara anggota masjarakat, jang kemudian dinamakan “masjarakat gotong-royong” itu.⁴⁸⁹

484 Sunoto, *Op.cit.*, hlm. 4.

485 *Ibid.*

486 Notonagoro, *Op.cit.*, hlm. 121.

487 Pasal 1(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

488 Bambang Purwoko, *Op.cit.*, hlm. 281.

489 Konstituante, *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Konstituante Djilid II*, Konstituante, 1959, hlm. 2.

Ini alasan Indonesia memiliki MPR, DPR, dan DPD sebagai bentuk kedaulatan rakyat lewat perwakilannya, yang mewakili aspirasi rakyat lewat perspektif rakyat dan daerah, serta mengambil kesepakatan lewat musyawarah. Lembaga-lembaga ini selanjutnya memiliki kedudukan, kewenangan, tugas dan hak yang diatur dalam (1) Pasal 2 dan 3 dan (2) Pasal 19 sampai 23. Adanya lembaga-lembaga perwakilan tersebut juga berperan sebagai media pemenuhan hak rakyat untuk berpendapat seperti tertulis dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

Perlunya pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat penting untuk dilakukan. Pembentukan ini dianggap telah menerapkan cita-cita bangsa, dasar filsafat negara, dan nilai-nilai khas bangsa Indonesia yaitu dengan:

1. Berkontribusi untuk mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera;
2. MPR dengan tugas dan kewenangannya yang efektif dapat menjadi cermin kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada Ketuhanan, Kemanusiaan, Kebangsaan, dan Keadilan Sosial;
3. MPR, yang adalah wakil rakyat, merupakan bentuk penyerahan kedaulatan rakyat kepada otoritas negara;
4. MPR, sebagai lembaga yang dapat menjadi media penyalur kedaulatan rakyat, melaksanakan kedaulatan rakyat yang terlembaga, teratur, dan tidak sebebaskan;
5. MPR, yang terdiri dari anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat, mempunyai fungsi sebagai alat untuk menyampaikan aspirasi sejalan dengan hak bebas menyampaikan pendapat.

Demi terwujudnya hal-hal yang disampaikan dalam poin-poin di atas, maka pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dinilai sebagai awal yang tepat untuk mengoptimalkan kinerja MPR dalam mewujudkan cita-cita bangsa.

B. Landasan Sosiologis

Kehadiran lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan di Indonesia seharusnya mampu memainkan peran secara maksimal sebagai wujud penjelmaan rakyat Indonesia.⁴⁹⁰ Namun realita sosial menunjukkan bahwa, muncul berbagai persoalan dan kebutuhan publik yang belum tercapai akibat penataan dan pengaturan lembaga-lembaga tinggi negara yang belum tepat, khususnya MPR sebagai sebuah lembaga permusyawaratan. Sehingga, dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang ini didasari oleh fakta-fakta sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

490 Sesuai bunyi Sila Keempat Pancasila.

Pertama, terjadinya perubahan kedudukan MPR yang pada mulanya merupakan lembaga tertinggi negara menjadi hanya lembaga negara adalah hasil konsensus bangsa untuk memperkuat sistem presidensial yang ditandai dengan Perubahan UUD 1945. Pasca Perubahan UUD 1945, terjadi penyusutan kewenangan MPR yakni, MPR tidak lagi dapat menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tanpa proses hukum terlebih dahulu. Adapun kewenangan MPR saat ini hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, serta 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 Presidennya meraih suara terbanyak dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya jika terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan. Dengan demikian, terlihat jelas bahwa kewenangan yang dimiliki MPR pasca Perubahan UUD 1945 hanyalah yang bersifat *ad hoc* dan *ceremonial* saja sebab kewenangan-kewenangan tersebut dilakukan secara insidental dan bukanlah kewenangan yang secara reguler dilakukan oleh sebuah lembaga permusyawaratan.

Permasalahan selanjutnya, setelah kedudukan MPR mengalami perubahan dan tidak berwenang lagi menetapkan GBHN, maka selanjutnya SPPN yang ada saat ini dipersamakan persepsinya sebagai haluan Negara dalam melaksanakan pembangunan nasional. Akan tetapi dalam sistem SPPN sendiri didapati permasalahan baik secara yuridis maupun dalam tataran praktik, khususnya ketika penyelenggaraan musrenbang daerah yang tidak dapat berjalan maksimal dan sinkron dengan sistem perencanaan nasional yang lebih tinggi seperti RPJMN dan RPJPN. SPPN dianggap tidak sesuai dengan konsepsi *founding fathers* yang menolak mekanisme liberal individualistik, yang memberikan *platform* politik kepada presiden terlalu luas. Idealnya pembuatan haluan penyelenggaraan haluan negara bejalan secara demokratis dan menyerap aspirasi rakyat. MPR lah sebagai sebuah lembaga permusyawaratan yang sudah seleyaknya merumuskan dan menetapkan haluan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, penataan kembali atas kewenangan MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang keberadaanya masih eksis hingga saat ini harus dilengkapi dengan perubahan atas ketentuan dalam UUD 1945, khususnya mengenai kewenangan menetapkan haluan penyelenggaraan negara sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan nasional di Indonesia dan diikuti pembaharuan SPPN yang saat ini diselenggarakan dengan koordinasi yang lebih baik antara MPR dengan Pemerintah.

Kedua, pengaturan lembaga MPR yang digabungkan dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu UU MD3 tidaklah tepat mengingat setiap lembaga memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda. Adapun pengaturan mengenai lembaga MPR juga

sangat minim dan tidak lengkap jika dibandingkan dengan pengaturan lembaga lainnya dalam UU MD3. Masyarakat pun berpendapat serupa dengan daijukannya permohonan *judicial review* atas UU MD3 yang salah satu pokok permasalahannya berkaitan dengan pengaturan lembaga-lembaga negara dalam satu UU tersendiri. Hal ini mengingat rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang memaparkan susunan lembaga MPR mengamankan pembentukan UU dengan frasa “*diatur dengan*”. Adapun dampak yang muncul atas pengaturan empat lembaga negara secara sekaligus dalam satu UU, khususnya berkaitan dengan lembaga MPR adalah pengaturan atas lembaga yang tidak komprehensif. Selain itu, penggabungan pengaturan dapat menimbulkan interpretasi bahwa lembaga memiliki kewenangan yang serupa. Oleh karena itu, pengaturan mengenai MPR dalam satu UU khusus sangat diperlukan sebagai wujud penataan kembali lembaga permusyawaratan rakyat sehingga keberadaannya menjadi lebih relevan dan maksimal dalam menampung aspirasi masyarakat Indonesia.

Ketiga, ketentuan mengenai sidang yang dapat dilakukan oleh MPR sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 yakni, sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara tidak diiringi penjelasan lebih lanjut mengenai sidang-sidang lainnya yang perlu diselenggarakan MPR untuk mencapai tujuan lembaga permusyawaratan dalam UU MD3. Adapun pengaturan mengenai sidang hanya sebatas mengenai sidang paripurna. Padahal, apabila ditinjau baik secara historis maupun yuridis⁴⁹¹, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang pasca perubahan UUD 1945 tidak dilakukan secara efektif lagi. Meskipun telah terjadi perubahan paradigma atas kedudukan MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi negara, namun keberadaannya sebagai lembaga permusyawaratan pun belum dimaksimalkan. Sebagai bentuk pertanggung jawaban lembaga-lembaga negara, seyogyanya MPR dapat membuat sidang yang terbuka untuk umum dan melibatkan unsur-unsur masyarakat untuk mendengarkan laporan kinerja serta membuat rekomendasi atas pelaksanaan kinerja lembaga negara tersebut.

Keempat, MPR sebagai lembaga yang secara historis dianggap sebagai alat konstitusional yang dapat mengawal konstitusi,⁴⁹² seharusnya dapat melakukan tafsir UUD 1945. Hal ini juga berkaitan dengan kewenangannya dalam mengubah dan menetapkan UUD. Akan tetapi dapat ditemukan permasalahan dalam tataran yuridis berkaitan dengan penafsiran konstitusi oleh MPR yakni tidak dijelaskan bagaimana keterlibatan MPR secara spesifik dalam hukum acara MK⁴⁹³ meskipun dalam UU MK telah dijelaskan bahwa MK dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada MPR. Pemutusan perkara oleh hakim MK dilakukan dengan cara hakim dapat memaknai aturan hukum dengan

491 *Vide* Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR Nomor 1/2014.

492 Pendapat Seno Adji dalam Benny K Harman dan Hendardi (edt), *Loc.cit.*

493 Sebagaimana tidak dijelaskan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

berbagai pola penafsiran. Rekomendasi atas penafsiran konstitusi oleh lembaga negara lain dianggap diperlukan agar setiap putusan MK yang dikeluarkan dapat diterima baik secara sosial dalam masyarakat juga sesuai dengan peraturan yang berlaku. Oleh karena itu, selain pengaturan mengenai tugas MPR untuk aktif mengajukan permohonan sebagai pihak terkait dalam menafsirkan konstitusi, pembaharuan atas pengaturan *judicial review* di MK juga diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan MPR secara maksimal.

Kelima, diletakkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dengan UU12/2011, memiliki implikasi terhadap penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dimasukkannya kembali Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan ini hanya sebagai bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Ketetapan MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang disebut sebagai “Sapu Jagat” atau “*sunset clause*”, dengan menyapu semua Ketetapan MPR/MPRS yang pernah ada untuk diberi status baru. Adapun pasca perubahan UUD 1945 dan dikeluarkannya Ketetapan MPR No/ I/MPR/2003, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan yang bersifat *regeling*. Kemudian permasalahan berkaitan dengan pengujian Ketetapan MPR pernah beberapa kali diajukan ke MK, akan tetapi permohonan tersebut ditolak oleh MK. Hal ini terjadi sebab adanya kekosongan hukum atas pengujian Ketetapan MPR yang bukanlah ranah pengadilan MK. Keadaan ini juga sejalan dengan tidak didapatinya pengaturan mengenai peninjauan materi dan status hukum MPR lagi setelah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Apabila menyesuaikan dengan gagasan perubahan kelima UUD 1945 yakni berwenangnya MPR dalam menetapkan Haluan Penyelenggaraan Negara dengan Ketetapan MPR, maka selanjutnya tata cara peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPR perlu diatur dengan jelas.

Permasalahan selanjutnya yakni berkaitan dengan nomenklatur Ketetapan MPR dan Keputusan MPR yang tercantum dalam UU MD3 saat ini tidak didefinisikan secara jelas. Pengaturan seperti ini tentunya dapat menimbulkan kebingungan dalam masyarakat. Selain itu terdapat inkonsistensi dalam penggunaan produk hukum di setiap kewenangan MPR, seperti dalam halnya Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tidak melalui Ketetapan MPR (bersifat *beschikking*) sebagaimana kewenangan lainnya yaitu ketika memilih dan menetapkan Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Sehingga dalam memperbaharui ketentuan-ketentuan mengenai MPR maka selanjutnya produk hukum MPR seperti

Ketetapan MPR dan Keputusan MPR dapat didefinisikan secara jelas sesuai dengan pertimbangan.

Dengan demikian, untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat baik secara riil maupun dalam tataran yuridis, sebagai wujud penataan lembaga permusyawaratan maka diperlukan perubahan UUD 1945 yang kelima serta pengaturan MPR secara komprehensif dalam satu UU khusus.

C. Landasan Yuridis

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga negara yang pembentukannya diamanatkan oleh UUD 1945. Sebagai peraturan dasar, pengaturan terkait MPR dalam UUD 1945 hanya berisikan penjabaran wewenang dan beberapa ketentuan pokok saja. Oleh karena itu, diperlukan undang-undang yang dapat lebih merincikan aturan-aturan pokok dalam UUD 1945.

Untuk menanggapi keadaan tersebut, maka dibentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) sebagai bentuk peraturan yang mengatur lebih lanjut pengaturan terkait DPR dan DPD dalam UUD 1945 dan ditambah DPRD.

Sayangnya, penggabungan pengaturan MPR dengan lembaga negara lain yakni DPR, DPD, dan DPRD menimbulkan problematika konstitusional. Penggunaan kata 'dengan' pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menurut teori penyusunan peraturan perundang-undangan, merujuk pada pembuatan undang-undang MPR tersendiri secara khusus. Sehingga, pengaturan terkait MPR saat ini yang digabungkan dalam satu undang-undang dengan DPR, DPD, dan DPRD dapat dikatakan tidak tepat karena tidak sesuai dengan amanat konstitusi. Berangkat dari hal tersebutlah maka secara yuridis konstitusional, perlu untuk membentuk undang-undang MPR tersendiri yang terlepas dari lembaga negara lainnya.

Mengenai materi muatan, permasalahan tidak hanya datang dalam level undang-undang saja. Di level konstitusional, pengaturan MPR yang ada dalam UUD 1945 saat ini sangat tidak memaksimalkan fungsi MPR sebagai lembaga cerminan rakyat. Dapat dikatakan bahwa dengan kedudukan dan wewenang MPR saat ini, MPR tidak membawa kemanfaatan yang berarti dalam tataran kebangsaan. Padahal, banyak permasalahan

terkait struktur dan sistem ketatanegaraan saat ini yang dapat diselesaikan dengan merekonstruksi ulang MPR secara kelembagaan. Untuk itu, diperlukan pembaharuan pengaturan terkait MPR terutama wewenang MPR dalam level konstitusional yang dituangkan dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (RUUD 1945) dengan tetap berpedoman pada sistem presidensial dan asas pemisahan kekuasaan.

Kemudian terkait pembentukan RUU MPR, pembentukan RUU MPR dimaksudkan untuk menindaklanjuti pengaturan terkait MPR yang telah direkonstruksi ulang dalam RUUD 1945. Selain itu, materi dalam RUU MPR ini juga berasal dari kajian mendalam dan penyempurnaan terkait eksistensi MPR dengan merekonstruksi ulang MPR secara kelembagaan, baik dengan mengformulasikan kembali alat kelengkapan dan unsur-unsur pendukung MPR, hingga penambahan tugas MPR dengan bertumpu pada Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 guna memaksimalkan fungsi MPR sebagai lembaga cerminan rakyat dalam hukum tata negara sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945.

Di samping itu juga, terdapat beberapa pengaturan penting terkait MPR secara kelembagaan yang diatur dalam peraturan tata tertib MPR, seperti pengaturan terkait keputusan MPR, sidang dan rapat MPR, hingga tugas dan kewenangan lain yang sesuai untuk mengoptimisasi fungsi MPR yang seyogyanya diatur dengan undang-undang, agar memiliki daya berlaku yang lebih kuat.

BAB V

Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (RUU MPR) adalah guna menyempurnakan kelembagaan MPR sehingga sistem permusyawaratan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 dapat lebih optimal dan menjamin kehidupan demokrasi seluruh rakyat Indonesia.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Jangkauan dan arah pengaturan RUU MPR didasarkan pada Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (RUUD 1945). Adapun ketentuan yang dimaksud tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 3A RUUD 1945 yang menyatakan bahwa:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.*
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang.*

Pasal 3A

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun baluan penyelenggaraan negara dan ditetapkan dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

- (2) *Rancangan haluan penyelenggaraan negara dibahas oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan haluan penyelenggaraan negara dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.*

Mendasarkan pada RUUD 1945 tersebut, penyusunan Naskah Akademik ini perlu merumuskan jangkauan dan arah pengaturan UU MPR. Adapun jangkauan Rancangan Undang-Undang tentang MPR meliputi, *pertama*, mengenai susunan, kedudukan, wewenang dan tugas MPR. Pengaturan ini akan menambah kewenangan MPR yakni dapat melakukan penafsiran terhadap UUD 1945 dan menetapkan Haluan Penyelenggaraan Negara (HPN). *Kedua*, mengenai keanggotaan yang diatur mengenai tata cara peresmian anggota dan ketentuan penggantian antarwaktu anggota MPR. *Ketiga*, tentang hak dan kewajiban anggota MPR yang meliputi pelaksanaan hak anggota MPR. *Keempat*, mengatur tentang ketentuan Fraksi dan Kelompok DPD.

Kelima, pengaturan mengenai alat kelengkapan yang terdiri atas pimpinan, Panitia *Ad Hoc*, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, Badan Penganggaran, kemudian dalam RUU ini ditambah alat kelengkapan baru yakni Komisi Konstitusi. Pengaturan alat kelengkapan melingkupi pula susunan, kedudukan, pembentukan dan tugas daripada masing-masing alat kelengkapan. *Keenam*, meliputi jenis-jenis persidangan dan rapat yang dilakukan MPR. *Ketujuh*, mengatur tentang ketentuan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sesuai dengan mekanisme masing-masing tugas dan wewenang MPR. *Kedelapan*, mengatur tentang jenis-jenis keputusan MPR dan tata cara pengambilan keputusan MPR. *Kesembilan*, diatur mengenai sistem pendukung MPR yang terdiri dari Sekretariat Jenderal, Tim Ahli dan Tenaga ahli.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi undang-undang terkait lainnya, maka ruang lingkup RUU MPR disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Anggota MPR adalah Anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- c. Presiden adalah Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Wakil Presiden adalah Wakil Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- g. Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- h. Mahkamah Agung adalah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- i. Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai penyelenggara pemilihan umum.
- j. Fraksi adalah pengelompokan Anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik
- k. Kelompok DPD adalah anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
- l. Haluan Penyelenggaraan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- m. Panitia *Ad Hoc* adalah Panitia *Ad Hoc* MPR.
- n. Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan Haluan Penyelenggaraan Negara.

- o. Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Haluan Penyelenggaraan Negara, serta pelaksanaannya.
- p. Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas untuk menyusun program, kegiatan, dan anggaran MPR.
- q. Komisi Konstitusi adalah komisi yang bertugas untuk mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyusun rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- r. Rapat Gabungan adalah Rapat Gabungan Pimpinan MPR, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Kelompok DPD.
- s. Rapat Terbuka MPR adalah Rapat Terbuka yang diselenggarakan dengan melibatkan lembaga negara dan tokoh-tokoh masyarakat.
- t. Hari adalah hari kerja.

2. Materi yang Akan Diatur

1) Susunan, Kedudukan, Wewenang dan Tugas MPR

Pertama, susunan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Sebagaimana diketahui anggota DPR dan DPD yang dimaksud dipilih melalui pemilihan umum, seperti yang disebutkan dalam pengaturan DPR dan DPD secara terpisah. Oleh karena itu frasa yang "...dipilih melalui pemilihan umum" dihilangkan sebagaimana definisi dalam RUUD 1945 dan RUU MPR. *Kedua*, pengaturan terkait kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dan merupakan lembaga permusyawaratan rakyat. *Ketiga*, materi muatan terkait wewenang MPR, pada dasarnya kewenangan MPR sudah diamanatkan oleh konstitusi yaitu berupa mengubah dan menetapkan UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum, memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya pada masa jabatannya, memilih dan melantik Wakil Presiden yang diusulkan Presiden dalam hal adanya kekosongan jabatan wakil Presiden dan memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya tidak dapat menjalankan kewajibannya pada saat masa jabatannya.

Muatan kewenangan dalam RUU MPR kemudian ditambah dari kewenangan yang ada, yakni MPR dapat menyusun dan menetapkan Haluan

Penyelenggaraan Negara. Kedua tambahan kewenangan tersebut merupakan bentuk upaya mengoptimalkan MPR sebagaimana sasaran yang diharapkan dalam RUU ini. Kewenangan MPR untuk menafsirkan konstitusi sejatinya ditambahkan berdasarkan kewenangan MPR yang dapat mengubah dan menetapkan UUD 1945. MPR sebagai perumus UUD 1945 secara *mutatis mutandis* mengetahui *original intent* daripada penyusunan dan perubahan UUD 1945. Tentu penafsiran konstitusi MPR berbeda dengan kewenangan penafsiran konstitusi Mahkamah Konstitusi yang bersifat final. Namun Mahkamah Konstitusi bukanlah satu-satunya penafsir konstitusi. Penafsiran konstitusi model MPR ini dimaksudkan agar MPR senantiasa dinamis dengan implementasi UUD 1945 dalam masyarakat.

Kewenangan yang ditambahkan dalam RUU ini selanjutnya adalah terkait mengubah dan menetapkan haluan penyelenggaraan negara. Berdasarkan kajian sebelumnya dapat disimpulkan negara Indonesia membutuhkan haluan yang berdimensi luas dan memberikan dampak signifikan terhadap penyelenggaraan negara. Dalam hal ini MPR sebagai wujud permusyawaratan rakyat yang terdiri dari perwakilan politik dan daerah dapat menyusun Haluan Penyelenggaraan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR. Ketetapan MPR kemudian menjadi tepat untuk memuat Haluan Penyelenggaraan Negara berdasarkan sifatnya yang dapat menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya sebagai pelaksana.

Keempat, pengaturan terkait tugas MPR, tugas MPR dilaksanakan secara reguler yakni; (1) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, (2) Memasyarakatkan Ketetapan MPR serta Haluan Penyelenggaraan Negara, (3) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Haluan Penyelenggaraan Negara, (4) menyerap aspirasi masyarakat, daerah dan lembaga negara berkaitan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan Penyelenggaraan Negara.

2) Keanggotaan MPR

Pengaturan keanggotaan MPR diatur dengan sistematika, *pertama*, keanggotaan MPR diresmikan dengan Keputusan Presiden dengan masa jabatan lima tahun sampai dengan anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah anggota. *Kedua*, tata cara pengambilan sumpah dan lafal sumpah anggota MPR. *Ketiga*, terkait pergantian antarwaktu anggota MPR, pergantian antarwaktu yang dimaksud adalah pergantian apabila ada pergantian anggota DPR dan DPD yang kemudian diresmikan dengan Keputusan Presiden.

3) Hak dan Kewajiban Anggota MPR

Pertama, anggota MPR memiliki hak sebagai berikut (1) mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan; (3) memilih dan dipilih; (4) membela diri, (5) imunitas; (6) protokoler; dan (7) keuangan dan administratif. *Kedua*, anggota MPR memiliki kewajiban sebagai berikut (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) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah; (7) menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR; dan (8) menjaga integritas MPR. *Ketiga*, adalah pengaturan mengenai pelaksanaan hak anggota MPR yang disebutkan yaitu Hak Imunitas, Hak Protokoler dan Hak Keuangan dan Administratif.

4) Fraksi dan Kelompok DPD

Pertama, adalah pengaturan terkait fraksi yang merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi politik. Lalu diatur mengenai pembentukan fraksi oleh partai politik serta pengaturan keanggotaan fraksi. *Kedua*, adanya pengaturan Kelompok DPD yang mana Kelompok DPD berasal dari seluruh anggota DPD. Kemudian dalam pengaturan Fraksi maupun Kelompok DPD diberikan delegasi terkait pengaturan internal masing-masing. Kemudian diatur pula peran Sekretariat Jenderal untuk membantu pelaksanaan pelaksanaan tugas Fraksi dan Kelompok DPD.

5) Alat Kelengkapan

MPR mempunyai alat kelengkapan berjumlah enam, *pertama* Pimpinan MPR yang terdiri atas satu orang ketua dan lima orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Kemudian diatur mengenai susunan, masa jabatan, pimpinan sementara, sumpah/janji jabatan MPR, wewenang, tugas, hak dan mekanisme pemberhentian dan penggantian. *Kedua*, Panitia *Ad-hoc* yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu dan berkedudukan sebagai alat kelengkapan untuk mempersiapkan bahan Sidang Paripurna dan menyusun rancangan keputusan MPR. Kemudian diatur tata cara pelaporan pelaksanaan tugas Panitia *ad hoc*. *Ketiga*, Badan Sosialisasi yaitu alat

kelengkapan tetap yang mempunyai tugas (1) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika; (2) memasyarakatkan ketetapan MPR dan Haluan Penyelenggaraan Negara; (3) menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan (4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Keempat, Badan Pengkajian yang merupakan alat kelengkapan tetap MPR yang bertugas (1) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Haluan Penyelenggaraan Negara serta pelaksanaannya; (2) menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3) merumuskan pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan (4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan. *Kelima*, Badan Penganggaran sebagai alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap yang bertugas (1) merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran; (2) menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR; (3) melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran; (4) menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan (5) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Keenam, Komisi Konstitusi merupakan alat kelengkapan baru yang diatur dalam RUU MPR ini. Komisi Konstitusi adalah alat kelengkapan yang bersifat sementara yang terdiri atas 30 orang Panitia *Ad-hoc* dan tim ahli sebanyak paling banyak 15 orang. Komisi Konstitusi dibentuk dan ditetapkan rincian tugasnya dalam Sidang Paripurna, adapun tugas Komisi Konstitusi adalah (1) mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) memberi penafsiran usul perubahan sebagaimana dimaksud pada huruf a terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3) menyerap aspirasi masyarakat lewat rapat dengar pendapat umum mengenai usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan (4) membentuk rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Ketujuh*, pengaturan mengenai alat kelengkapan lain. Dalam hal melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR dapat membentuk alat kelengkapan lain yang dibentuk dengan Sidang Paripurna.

6) Persidangan dan Rapat

Pertama, persidangan sebagaimana amanat UUD 1945 maka diatur pula ketentuan MPR minimal bersidang sekali dalam lima tahun. Persidangan

yang dimaksud kemudian dilaksanakan dalam bentuk Sidang Paripurna. Terkait hal itu MPR wajib untuk menyelenggarakan Sidang Paripurna sekali pada awal masa jabatan dan sekali pada akhir masa jabatan untuk melaporkan pelaksanaan tugas dan wewenang. Sidang Paripurna bersifat terbuka dengan keputusan Pimpinan MPR dan dapat mendengarkan pertimbangan dari Fraksi dan Kelompok DPD.

Kedua, terkait rapat, MPR mempunyai delapan jenis rapat yakni: (1) Rapat Gabungan; (2) Rapat Terbuka; (3) rapat Pimpinan MPR; (4) rapat Panitia *Ad Hoc* MPR; (5) rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya; ; (6) rapat badan MPR; (7) rapat alat kelengkapan MPR lainnya; dan (8) rapat Fraksi atau Kelompok DPD. Kemudian diatur pula mengenai rapat Pimpinan MPR dan Rapat Panitia *Ad Hoc*, rapat Pimpinan MPR dilakukan apabila dipandang perlu untuk mengusahakan tercapainya kebulatan pendapat MPR akan suatu masalah. Sedangkan Rapat Panitia *Ad Hoc* diselenggarakan untuk menunjang pelaksanaan tugas Panitia *Ad Hoc*.

7) Pelaksanaan Wewenang

Pertama, mengenai tata cara perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada dasarnya kewenangan ini dilaksanakan sebagaimana bunyi Pasal 37 UUD 1945. Mekanisme perubahan UUD 1945 dimulai ketika ada usulan tertulis tentang perubahan UUD 1945, usul tersebut dapat diajukan paling sedikit 1/3 anggota MPR. Usulan perubahan tersebut kemudian diserahkan kepada Pimpinan MPR untuk diperiksa kelengkapan persyaratan usulan yang diajukan. Apabila telah memenuhi persyaratan maka diadakan Sidang Paripurna pertama dengan agenda (1) Membentuk Komisi Konstitusi untuk mengkaji usulan perubahan UUD dan (2) Menetapkan waktu Sidang Paripurna kedua. Selanjutnya diadakan Sidang Paripurna kedua dengan agenda (1) Pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya; (2) Komisi Konstitusi menjelaskan kajian terhadap usulan perubahan yang diajukan; (3) Anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap usul kajian; (4) Anggota MPR menyetujui atau menolak usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan keputusan MPR.

Komisi Konstitusi kemudian memegang peranan dalam memberikan pertimbangan dengan kajian akademiknya dalam mengkaji usulan perubahan UUD 1945. Dalam mengkaji usulan tersebut Komisi Konstitusi dapat melakukan tafsiran UUD 1945 dalam mengkaji *original intent* daripada pasal-pasal dalam UUD 1945 yang akan diubah. Apabila dalam Sidang Paripurna kedua usulan perubahan UUD 1945 ditolak, maka Komisi

Konstitusi akan dibubarkan karena tugasnya. Namun apabila usulan perubahan tersebut disetujui maka Komisi Konstitusi diberikan tugas untuk menyusun rancangan perubahan UUD 1945. Gagasan penyusunan RUUD 1945 oleh Komisi Konstitusi merupakan upaya agar dalam menyusun terdapat orang yang ahli dibidang hukum, mengingat dalam Komisi Konstitusi terdapat tim ahli yang diseleksi pada saat pembentukannya.

Sidang Paripurna ketiga kemudian beragendakan (1) Komisi Konstitusi melaporkan rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan (2) Anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Sidang Paripurna ketiga kemudian memutuskan perubahan UUD 1945 dengan kuorum dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Anggota MPR.

Kedua, kewenangan MPR terkait tafsir konstitusi ini ditentukan ruang lingkungannya sesuai dengan kewenangan MPR dalam UUD 1945 yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu kemudian tafsir konstitusi yang dilakukan MPR ditentukan dalam hal (1) merumuskan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – peran penafsiran tersebut dilakukan oleh MPR sebagai pengubah UUD 1945 dan dilaksanakan pula oleh Komisi Konstitusi yang menyiapkan rancangan perubahan UUD 1945; (2) Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi – guna memberikan keterangan terhadap pengujian undang-undang yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR, misalnya haluan penyelenggaraan negara dan Tap MPR yang masih berlaku; dan (3) Penyusunan dan pengkajian pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara – hal ini terkait dengan Haluan Penyelenggaraan Negara yang disusun dengan berpedoman UUD 1945. Dengan demikian, MPR dapat mengetahui dinamika pelaksanaan UUD 1945 di masyarakat dan menuangkannya dalam bentuk HPN.

Ketiga, penyusunan dan perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara. Haluan Penyelenggaraan Negara yang diusung pada dasarnya akan mengandung kaidah prinsipil bangsa. Sebagaimana hasil komparasi dengan Brazil dan Filipina maka dalam HPN dibedakan dengan jelas antara prinsip dan kebijakan pelaksana. Mengingat sifat *rigid*-nya UUD 1945 maka tidak mungkin untuk melakukan perubahan setiap saat terhadap UUD 1945, sehingga HPN digagas dengan muatan kaidah prinsipil bangsa agar dinamis dengan pelaksanaan UUD 1945 dalam kehidupan bernegara. Muatan yang dimaksud dalam HPN ini lebih luas daripada perencanaan pembangunan

yang ada sekarang, HPN yang dijadikan pedoman bagi perencanaan pembangunan jangka panjang, namun tidak HPN tidak sebatas dokumen perencanaan pembangunan. Dalam HPN diharapkan dapat mendukung program-program pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, sebagai contoh dapat memuat program-program seperti “Revolusi Mental” yang pada hakikatnya merupakan prinsip bernegara yang disesuaikan dinamika yang terjadi di masyarakat.

Terkait penyusunan HPN, rancangan HPN dapat diajukan oleh Presiden atau MPR. Apabila usulan rancangan diajukan MPR, maka usulan tersebut dibahas dalam internal MPR melalui Rapat Gabungan, rapat Pimpinan MPR, rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya, rapat Fraksi atau Kelompok DPD. Pembahasan internal MPR melibatkan pula usulan dari Fraksi dan/atau Kelompok DPD, kemudian juga disampaikan hasil pelaksanaan tugas pengkajian dan penyerapan aspirasi oleh Badan Pengkajian dan Badan Sosialisasi. Mekanisme tersebut kemudian disarikan menjadi usulan MPR. Sedangkan apabila rancangan dari Presiden, diajukan kepada Pimpinan MPR melalui Surat Presiden.

Setelah adanya Usulan maka terjadi tiga mekanisme pembicaraan penyusunan HPN meliputi (1) Pembicaraan tingkat I dibahas mengenai rancangan usulan tersebut antara Pimpinan MPR dan Presiden; (2) Pembicaraan tingkat II dilakukan dengan menyelenggarakan Rapat Terbuka yang dimaksudkan agar unsur tokoh masyarakat dan lembaga negara dapat turut hadir dan membahas HPN; (3) Pembicaraan tingkat III merupakan Sidang Paripurna untuk mengambil keputusan dengan mendengarkan hasil pembahasan sebelumnya serta penyampaian pendapat akhir oleh Presiden dan Pimpinan MPR. Penetapan rancangan HPN menjadi HPN ditetapkan dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan dengan membentuk Panitia *Ad-hoc*.

Agar HPN menjadi haluan yang dinamis dan demokratis maka, sekurang-kurangnya sekali dalam jangka waktu lima tahun diadakan pembahasan antara Presiden dan Pimpinan MPR untuk mengkaji pelaksanaan HPN di masyarakat. MPR mengkaji hal tersebut melalui tugas yang dilaksanakan secara reguler oleh Badan Pengkajian dan Badan Sosialisasi. Hasil pembahasan antara Pimpinan MPR dan Presiden tersebut dapat dijadikan usulan perubahan HPN. Mekanisme perubahan HPN sendiri dapat diajukan oleh paling sedikit 1/3 (satu per tiga) dari jumlah Anggota MPR atau dari Presiden. Dalam perubahan HPN apabila merubah hal yang fundamental yang dapat merubah esensi HPN maka lebih baik HPN *a quo* dicabut dan

membuat HPN yang baru. Perubahan HPN kemudian ditetapkan dengan Sidang Paripurna.

Keempat, pengaturan pelaksanaan tata cara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Pada dasarnya, Presiden dilantik dalam Sidang Paripurna MPR, dalam hal demikian maka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang dilantik dalam Sidang Paripurna kemudian ditetapkan dalam Ketetapan MPR. Namun apabila tidak dapat melantik dengan Sidang Paripurna MPR maka Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik dihadapan DPR atau MA. Dalam hal pelantikan dihadapan DPR dan MA diatur tata caranya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kelima, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. MPR melaksanakan kewenangan ini berdasarkan UUD 1945. Usulan DPR yang dilengkapi Keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden kemudian dibahas dalam Sidang Paripurna MPR dengan agenda menetapkan keputusan MPR yang harus minimal 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. Keputusan MPR dalam Sidang Paripurna tersebut kemudian ditetapkan dalam Ketetapan MPR. *Keenam*, pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden. Wakil Presiden segera dilantik menjadi Presiden dalam Sidang Paripurna apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden. Wakil Presiden kemudian akan menjadi Presiden sampai dengan masa jabatan Presiden yang digantikan selesai. Pelantikan yang dilakukan dalam Sidang Paripurna kemudian ditetapkan dalam Ketetapan MPR.

Ketujuh, tata cara pemilihan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden. Wakil Presiden diusulkan oleh Presiden sebanyak dua calon Wakil Presiden yang kemudian MPR membentuk Tim Verifikasi untuk memeriksa kelengkapan dan kebenaran dokumen. Hasil kerja Tim Verifikasi kemudian MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna untuk memilih salah satu daripada calon yang diusulkan. Wakil Presiden terpilih ditetapkan dengan Ketetapan MPR. *Kedelapan* tata cara Pemilihan dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden apabila berhenti secara bersamaan. Apabila terjadi hal tersebut maka MPR menetapkan dua calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik berdasarkan laporan kinerja Tim Verifikasi. Kemudian MPR mengadakan Sidang Paripurna sebagai forum penyampaian visi dan misi serta dilakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui mekanisme pemungutan suara. Presiden dan Wakil Presiden terpilih kemudian ditetapkan dengan Ketetapan MPR apabila dilantik dalam Sidang Paripurna.

8) Pelaksanaan Tugas

Pertama, memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Tugas tersebut dilaksanakan dalam rangka pembangunan karakter bangsa. *Kedua*, melakukan peninjauan materi dan status hukum serta memasyarakatkan ketetapan MPR yang berlaku. Peninjauan ketetapan MPR yang berlaku dilaksanakan oleh Badan Pengkajian. Bentuk peninjauan berupa pemberian rekomendasi kepada DPR dan Presiden dalam hal terdapat undang-undang yang bertentangan dengan materi Ketetapan MPR yang masih berlaku. MPR memasyarakatkan pelaksanaan Ketetapan MPR kepada masyarakat.

Ketiga, MPR melaksanakan evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR. MPR melakukan kajian terhadap pelaksanaan UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Pelaksanaan kajian tersebut dilaksanakan oleh Badan Pengkajian. Hasil kajian implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR dipublikasikan kepada publik. *Keempat*, penyerapan aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara dalam mengkaji pelaksanaan HPN. Tugas ini dilaksanakan oleh Badan Pengkajian dengan dapat menyelenggarakan musyawarah dengan masyarakat dan meminta keterangan lembaga negara terkait implementasi HPN bagi masyarakat dan penyelenggara negara. Kemudian, Badan Pengkajian melaporkan pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan. Hasil aspirasi masyarakat ini dapat dijadikan kajian tertulis untuk menyusun atau mengubah Haluan Penyelenggaraan Negara.

Kelima, melaksanakan tugas memasyarakatkan Haluan Penyelenggaraan Negara kepada masyarakat, daerah, dan lembaga negara. Tugas ini dilaksanakan oleh Badan Sosialisasi yang menyampaikan HPN kepada masyarakat dan pada lembaga negara terkait. Hasil kinerja Badan Sosialisasi disampaikan pada Rapat Gabungan dan dapat dijadikan rekomendasi dalam bentuk Kajian tertulis atas penyelenggaraan HPN. *Keenam*, memberikan keterangan dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kewenangan MPR untuk menafsirkan konstitusi, maka MPR dalam hal ini dapat dimintakan keterangan sebagai pembentuk dan pengubah UUD 1945 sebagaimana dijadikan batu uji dalam pengujian undang-undang. Hal ini untuk mendorong MK sebagai penafsir yang bersifat final agar dalam setiap putusannya memuat tafsiran *original intent* daripada rumusan UUD 1945.

Ketujuh, menyelenggarakan sidang tahunan, dalam hal ini MPR memfasilitasi lembaga negara untuk menyampaikan laporan kerjanya kepada rakyat sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat. Sidang tahunan ini dilaksanakan pada 14 sampai dengan tanggal 16 Agustus setiap tahunnya. Adapun lembaga negara yang dimaksud adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Berdasarkan hasil sidang tahunan tersebut MPR dapat menyusun rekomendasi terkait laporan masing-masing lembaga negara yang disusun oleh Tim Ahli. Rekomendasi tersebut dibuat berdasarkan penyerapan aspirasi dari masyarakat sehingga dapat mendorong Lembaga Negara yang menyampaikan laporan kerjanya untuk dapat lebih baik dalam menjalankan kerjanya.

Kedelapan, membuat Laporan Kinerja yang dibuat berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun anggaran. Laporan tersebut dapat diakses oleh publik yang difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR. *Kesembilan*, pengaturan mengenai Rencana Strategis dan Anggaran, yang mana MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam rencana strategis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan anggaran tersebut dilakukan dengan Pimpinan DPR, kemudian anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR. Sedangkan Rencana Strategis MPR yang dijabarkan dari RPJMN harus memuat segala aspek yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR untuk jangka waktu lima tahun.

9) Keputusan MPR

Keputusan MPR adalah setiap keputusan MPR yang diambil dalam persidangan MPR. Pengambilan keputusan MPR dilaksanakan dengan musyawarah mufakat, apabila tidak terpenuhi dilakukan pengambilan keputusan berdasar suara terbanyak. Adapun kuorum pengambilan keputusan MPR adalah (1) dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari seluruh Anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) dihadiri oleh 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; dan (3) dihadiri oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR yang hadir.

10) Sistem Pendukung

Pertama, pengaturan tentang Sekretariat Jenderal yang merupakan Sistem Pendukung yang bertanggung jawab kepada Pimpinan MPR. Sekretariat Jenderal dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal MPR yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Adapun tugas Sekretariat Jenderal (1) mendukung sepenuhnya segala keperluan dan kegiatan MPR, alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian serta Fraksi atau Kelompok DPD dalam melancarkan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan anggaran MPR dan peraturan perundang-undangan; (2) membantu alat kelengkapan MPR dalam menyempurnakan redaksi rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan tersebut diajukan kembali kepada pimpinan dan anggota alat kelengkapan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap naskah yang bersangkutan sebagai tanda persetujuan masing-masing; (3) membantu Pimpinan MPR menyempurnakan secara redaksional/teknis yuridis dari rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan itu diajukan kembali kepada Pimpinan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap halaman naskah rancangan keputusan sebagai tanda persetujuannya; (4) membantu menyiapkan rencana anggaran belanja MPR untuk dibahas dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR; dan (5) membantu Pimpinan MPR dalam pengelolaan anggaran sesuai dengan kebutuhan MPR.

Kedua, kelompok pakar atau Tim Ahli, Tim Ahli ini dibentuk dalam rangka membantu tugas dan wewenang MPR yang diperbantukan kepada Fraksi dan Kelompok DPD. Tim Ahli diangkat dan diberhentikan oleh keputusan Sekretariat Jenderal atas usul Fraksi dan Kelompok DPD. *Ketiga*, adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian, serta Fraksi dan Kelompok DPD. Tenaga Ahli terdiri dari tenaga ahli alat kelengkapan MPR, tenaga ahli Fraksi, dan tenaga ahli Kelompok DPD. *Keempat*, adalah pengaturan mengenai memperlakukan surat masuk dan surat keluar MPR yang dikelola oleh Sekretariat Jenderal.

3. Ketentuan Penutup

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai MPR dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini atau tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan-ketentuan dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568);
- b. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650); dan
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187);

yang mengatur Majelis Permusyawaratan Rakyat sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Berdasarkan ruang lingkup materi muatan yang telah dijelaskan, maka kerangka RUU MPR ini dapat disusun sebagai berikut:

BAB I: KETENTUAN UMUM

BAB II: SUSUNAN, KEDUDUKAN, WEWENANG, DAN TUGAS MPR

Bagian Kesatu: Susunan dan Kedudukan

Bagian Kedua: Wewenang dan Tugas

BAB III: KEANGGOTAAN MPR

Bagian Kesatu: Umum

Bagian Kedua: Penggantian Antarwaktu Anggota MPR

BAB IV: HAK DAN KEWAJIBAN ANGGOTA MPR

Bagian Kesatu: Hak Anggota MPR

Bagian Kedua: Kewajiban Anggota MPR

Bagian Ketiga: Pelaksanaan Hak Anggota MPR

BAB V: FRAKSI DAN KELOMPOK DPD

Bagian Kesatu: Fraksi

Bagian Kedua: Kelompok DPD

BAB VI: ALAT KELENGKAPAN

Bagian Kesatu: Umum

Bagian Kedua: Pimpinan

Bagian Ketiga: Panitia *Ad Hoc*

Bagian Keempat: Badan Sosialisasi

Bagian Kelima: Badan Pengkajian

Bagian Keenam: Badan Penganggaran

Bagian Ketujuh: Komisi Konstitusi

Bagian Kedelapan: Alat Kelengkapan Lain

BAB VII: PERSIDANGAN DAN RAPAT

Bagian Kesatu: Persidangan

Bagian Kedua: Rapat

BAB VIII: PELAKSANAAN WEWENANG DAN TUGAS

Bagian Kesatu: Pelaksanaan Wewenang

Bagian Kedua: Pelaksanaan Tugas

Bagian Ketiga: Rencana Strategis dan Anggaran

BAB IX: KEPUTUSAN MPR

Bagian Kesatu: Umum

Bagian Kedua: Kuorum Pengambilan Keputusan

BAB X SISTEM PENDUKUNG

Bagian Kesatu: Sekretariat Jenderal

Bagian Kedua: Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Bagian Ketiga: Tenaga Ahli

Bagia Keempat: Tata Cara Memperlakukan Surat Masuk dan Surat Keluar MPR

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Naskah Akademik tentang Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 dan RUU MPR telah menggambarkan berbagai pemikiran atau argumentasi ilmiah tentang penataan sebuah lembaga permusyawaratan. Pemikiran-pemikiran tersebut merupakan solusi terhadap permasalahan yang ada. Oleh sebab itu, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Berbagai teori mempengaruhi perkembangan kelembagaan permusyawaratan rakyat di Indonesia. Prinsip kerakyatan yang menggantungkan dirinya pada lembaga perwakilan/permusyawaratan tercermin pada Sila Keempat Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Perjalanan sejarah lembaga permusyawaratan Indonesia setidaknya sangat dipengaruhi oleh pembentuk hukum dan dasar pemikiran penguasa pada waktunya. Pada akhirnya, MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara kehilangan kedudukan tersebut pasca Perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Praktik penyelenggaraan MPR pada saat ini menunjukkan problematika ketatanegaraan, salah satunya adalah ketidakpastian kedudukan MPR sebagai suatu “lembaga” atau hanya merupakan “*joint session*” dari DPR dan DPD. Implikasi dari ketidakpastian tersebut adalah peran MPR dalam ketatanegaraan yang tidak lagi sesuai dengan “prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.”
2. Evaluasi peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa perubahan baik peraturan hukum pada tingkatan konstitusional maupun operasional. Problematika utama adalah peraturan yang tidak konsisten baik dalam tubuh peraturan itu sendiri, maupun antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya sehingga menimbulkan kesulitan dalam implementasinya.
3. Penyusunan RUU MPR ini didasarkan pada landasan filosofis bangsa Indonesia, yaitu kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila – dasar politik dalam dasar filsafat (*philosophische grondslag*) dan dasar penyusunan negara Indonesia. Landasan sosiologis adalah pembenahan dan penataan kelembagaan MPR, baik segi kualitas maupun kuantitasnya, serta memperhatikan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat, negara, dan perkembangan global. Landasan yuridis RUU MPR berdasarkan pada kebutuhan atas suatu undang-undang tentang MPR yang

terpisah dengan DPR, DPD, dan DPRD sehingga dapat menjamin terlaksananya demokrasi Pancasila.

4. Sasaran yang ingin dicapai oleh RUU MPR ini adalah penyempurnaan kelembagaan MPR dalam sistem demokrasi. Adapun jangkauan dan arah pengaturan RUU MPR ini berdasarkan pada Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 dengan memetakan berbagai kewenangan baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD 1945. RUU MPR ini memuat materi tentang: ketentuan umum; susunan, kedudukan, wewenang, dan tugas; keanggotaan; hak dan kewajiban anggota; fraksi dan kelompok DPD; alat kelengkapan; persidangan dan rapat; pelaksanaan wewenang dan tugas; keputusan; sistem pendukung; dan ketentuan penutup.

B. Saran

Atas simpulan di atas, dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya perubahan pada UUD 1945 dan undang-undang tersendiri mengenai MPR sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terkait dengan sistem permusyawaratan Negara Indonesia.
2. Perlu melibatkan berbagai elemen di masyarakat agar proses-proses pembentukan peraturan *a quo* dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Langkah yang dapat ditempuh adalah menyerap aspirasi masyarakat dan melakukan sosialisasi.
3. Perlunya pemilahan substansi dalam Naskah Akademik ini.
4. Penyusunan draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 dan RUU MPR dimasukkan dalam agenda utama MPR dan Program Legislasi Nasional pada tahun 2018, atau selambat-lambatnya bagi anggota MPR, DPR, dan DPD terpilih pada Pemilihan Umum berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- AR, Mustapadjaja, *et al.*, 2012, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, LP3ES, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta.
- _____, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- _____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta.
- _____, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta
- _____, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta.
- _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 1998, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta.
- _____, 2009, *The Constitutional Law of Indonesia*, Sweet and Maxwell Asia, Selangor.
- Baron de Montesquieu, Charles de Secondat, 1748, *The Spirit of Laws*, terjemahan Thomas Nugent, Batoche Books, Kitchener.
- Black, Henry Campbell, *et. al.*, 2004, *Black Law Dictionary 8th Edition*, Thomson Reuters.
- Bodin, Jean, 1606, *The Six Bookes of A Commonweale*, terjemahan oleh Richard Knollers, Impensis G. Bishop, London.
- Budiarjo, Miriam, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Buyung, Adnan, 1992, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti, Jakarta.
- Chemerinsky, Erwin, 1987, *Interpreting the Constitution*, Praeger Publishers, New York.
- Drexhage, Betty, 2015, *Bicameral Legislatures: An International Comparison*, Terjemahan Linguistic Link Europe, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Den Haag.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, 2014, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta.
- Glassman, Matthew E., 2016 *Separation of Powers: An Overview*, Congressional Research Service, Washington D.C.

- Harman, Benny K., *et. al.*, 1991, *Konstitusionalisme Peran DPR dalam Masalah Judicial Review*, YLBHI dan JARIM, Jakarta.
- Huda, Ni'Matul, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legilasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- James Bryce, 1961, *Studies in History and Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford.
- Jellinek, Georg, 1914, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von. O. Häring, Berlin.
- Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T, 1994, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Bagian Kedua: UUD 1945 dan GBHN*, Pradnya Paramitha.
- Kelsen, Hans, 2005, *Pure Theory of Law*, Tej. Max Knight, The Lawbook Exchange, Clark.
- Konstituante, 1959, *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Konstituante Djilid II*, Konstituante, Jakarta.
- Kusuma, RM. A.B, 2004, *Labirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentek Menyelidiki Oesaba Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Locke, John, 1823, *Two Treaties of Government*, The Works of John Locke, London.
- Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, Yale University Press, New Haven & London
- _____, 1984, *The Guide to American Law*, West Publishing Co, Minnesota.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- _____, *et. al.*, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresfi)*, PUSAKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001, *Buku Ketiga; Jilid 2; Risalah Rapat Paripurna ke-7 Tanggal 3 November sampai dengan 8 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretarian Jenderal MPR RI, Jakarta.
- _____, 2012, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretarian Jenderal MPR RI, Jakarta.
- _____, 2013, *Panduan Permasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

- Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta.
- _____, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, *et al.*, 2014, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenamedia Group, Jakarta.
- Mas'oe'd, Mochtar, *et al.*, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- McIlwain, Charles Howard, 2005, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York.
- MD, Mahfud, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2014, *Politik Hukum di Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1993, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2001, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Mueller, Dennis C., 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, New York.
- Nazriyah, Riri, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta.
- Pandoyo, Toto, 1992, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta.
- Projodikoro, Wirjono, 1977, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Purnama, Eddy, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung.
- Purnomowati, Reni Dwi, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Raharjo, Satjipto, 2005, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung.
- Riyanto, Astim, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung.
- Rousseau, Jean-Jacques, 2002, *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*, terjemahan Susan Dunn, Yale University Press, London.
- Ross, Alf, 1961, *On The Concepts State and State Organs in Constitutional Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, Stockholm.

- Sagala, Budiman B., 1982, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soehino, 1998, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- _____, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soemantri, Sri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remadja Karya, Bandung.
- _____, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- _____, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Strong, C. F., 1963, *A History of Modern Political Constitutions*, G. P. Putnam's Sons, New York.
- _____, 1966, *Modern Political Constitution*, English Language Book Society, London.
- Subekti, Valina Singka, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sudjijono, Budi, 2003, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama.
- Suhelmi, Ahmad, 2004 *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sunoto, 1985, *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanannya*, Hanindita, Yogyakarta.
- Thaib, Dahlan, 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta.
- _____, *et. al.*, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Thalhah, H. M., 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, *et. al.*, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta.
- Thompson, Brian, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press, London.
- Tim Penyusun Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2016, *Status RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia: Status Tanggal 29 Maret 2016*, Direktorat Pembinaan Perencanaan Tata Ruang dan Pemanfaatan Ruang Daerah, Direktorat Jenderal Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Wade, E.C.S., *et. al.*, 1961, *Constitutional Law*, Longmans, London.
- Wahidin, Samsul, 1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta.

- Wahyono, Padmo, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Wheare, K.C., 1966, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York.
- Yamin, Moh., 1960, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*, Jambatan, Jakarta.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277).

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

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316).

- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2914).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650).

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis
Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan
Tahun 2002.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang
Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998
tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

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.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 3).

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang
Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003.

Republic of South Africa Constitution.

Constitution of the Cambodia.

Constitution of the Federative Republic Of Brazil.

Constitution of the Japan.

Constitution of the Netherland.

Constitution of the Philippines.

Constitution of the United State.

C. Artikel, Jurnal, Koran

Barnett, James D., *The Bicameral System in State Legislation*, The American Political Science
Review, Vol. 9, No. 3, Agustus 2015.

Biro Hukum Bappenas, "Sewindu Implementasi UU Nomor 25 Tahun 2004 Dalam Perspektif
Stakeholder", Kajian Ringkas Bappenas, 2013.

de Andrade, Gustavo Fernandes, "Comparative Constitutional Law: Judicial Review,"
Journal of Constitutional Law, Vol. 3, No. 3.

Dewansyah, Bilal, *Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia:
Alternatif dan Konsekuensinya*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.

- Estill, Emma, *A Single House Legislature*, The Southwestern Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 4, Maret 1992.
- Falaakh, M. Fajrul, 2002, *Peninjauan Beberapa Ketetapan MPR/S 1960-2002 dan Implikasi Konstitusionalnya*, KHN Newsletter, edisi Khusus Juli-Agustus.
- Hantoro, Novianto M., “Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Negara Hukum*, Vol. 3, No. 2, Desember 2012.
- Kusuma, R.M. A.B., “Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No.3, Mei 2005.
- Lailam, Tanto, “Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No.1, Juni 2014.
- M.Gaffar, Janedjri, “Mempertegas Sistem Presidensial”, *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009.
- Nazriyah, R., “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Januari-Maret 2017, Vol. 47, No.1.
- Nurbaningsih, Enny, “Telaah Terhadap Hasil-Hasil Peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR”, *Mimbar Hukum*, Vol. 2, Nomor. 43, 2003.
- Ridwan, *Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam Ni'Matul Huda, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Sofia, Rohi, “Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, *Jurnal Politika*, Vol. 4. No. 1. April 2013.
- Subkhan, Imam, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, *Jurnal Aspirasi*, Vol 5, No 2, Desember 2014.
- Susanto, Mei, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia” *Jurnal Hukum De Jure*, Vol. 17, Nomor 3, September 2017.
- Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, “Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan”, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 6, No.1, Januari 2014.
- Tutik, Titik Trivulan, “Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 1, Januari 2013.
- Wicaksana, Dian Agung, “Implikasi Re-eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 10, No 1 Tahun 2013.

Widayati, *et.al*, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 2, Desember 2014.

D. Makalah dan Pidato

Asshidiqie, Jimly, "Garis Besar Haluan Negara Tahun 2020-2045", Makalah, Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Badan Pengkajian MPR-RI, Bali, 16 Maret 2017
_____, "Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945," *Makalah*, Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011.

Howe, Samuel T., *Governmental Checks and Balances*, Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the National Tax Association, Vol. 10, Kansas, National Tax Association, 1916.

Kartasasmita, Ginandjar, "Manajemen Pembangunan Nasional Tinjauan Strategis Atas Upaya Bangsa Indonesia Mewujudkan Masyarakat Adil dan Sejahtera", Makalah, Disampaikan pada Milad ke-25 Institut Agama Islam Darussalam, Ciamis, 1995.

Legislative Resesarch Series, *One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*, National Democratic Institute For International Affairs, Paper 3.

Manan, Bagir, *et. al.*, "Mewujudkan Masyarakat Madani Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah, 2016.

Post, Robert C., "Theories of Constitutional Interpretation," Yale Law School Legal Scholarship Repository, Paper 209, 1990.

Purwoko, Bambang, "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Pancasila," *Proceeding* oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Kongres Pancasila di Universitas Gadjah Mada, 1 Juni 2009.

Usfunan, Yohanes, "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Preseidensiil", *Makalah* yang disampaikan dalam FGD Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensiil, diselenggarakan MPR bekerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana, Hotel Pradise Sanur, 1 Desember 2016.

Widayati, 'Rekonstruksi Kelembagaan MPR', Prosiding Seminar Nasional.

E. Hasil Penelitian

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 V", *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia, tahun 1990.

Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Oktaryan, Aqil, 2017, *Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Tesis, Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi dan Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Mahkamah Konstitusi, 2016, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Laporan Hasil Penelitian, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, 2000, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)", Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran

F. Artikel Internet

- de Freitas, Andrea Marcondes, "Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil", *Bras. Political Sci. Rev.*, Vol. 10, No.2, diambil dari http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000200206 pada tanggal 20 Juni 2018.
- Sénat, "*Welcome to the French Senate*", diakses dari <https://www.senat.fr/Ing/en/index.html>, pada tanggal 5 Juni 2018.

LAMPIRAN I

**RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

PERUBAHAN KELIMA

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,**

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat dan perubahan kelima ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (b) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (4); dan Pasal 3A ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapya berbunyi sebagai berikut.

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan undang-undang.

Pasal 3A

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Rancangan haluan penyelenggaraan negara dibahas oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan haluan penyelenggaraan negara dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.

Perubahan tersebut diputuskan dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal ... 2018 dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ... 2018

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Ketua,

Zulkifli Hasan

Wakil Ketua,

Mahyudin

Wakil Ketua,

Hidayat Nur Wahid

Wakil Ketua,

Ahmad Basarah

Wakil Ketua,

Evert Ernest Mangindaan

Wakil Ketua,

Oeman Sapta

Wakil Ketua,

Ahmad Muzani

Wakil Ketua,

Muhaimin Iskandar

LAMPIRAN II

RANCANGAN UNDANG-UNDANG

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

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

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT,

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat yang mampu mengejawantahkan nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;
 - b. bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sebuah Undang-Undang tersendiri;
 - c. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang

Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti;

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 3A, Pasal 5, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 20, dan 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 REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Anggota MPR adalah Anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

3. Presiden adalah Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Wakil Presiden adalah Wakil Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Mahkamah Agung adalah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai penyelenggara pemilihan umum.
10. Fraksi adalah pengelompokan Anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
11. Kelompok DPD adalah anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
12. Haluan Penyelenggaraan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
13. Panitia *Ad Hoc* adalah Panitia *Ad Hoc* MPR.
14. Badan Sosialisasi adalah badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan Haluan Penyelenggaraan Negara.
15. Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Haluan Penyelenggaraan Negara, serta pelaksanaannya.
16. Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas untuk menyusun program, kegiatan, dan anggaran MPR.
17. Komisi Konstitusi adalah komisi yang bertugas untuk mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyusun rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
18. Rapat Gabungan adalah Rapat Gabungan Pimpinan MPR, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Kelompok DPD.

19. Rapat Terbuka MPR adalah Rapat Terbuka yang diselenggarakan dengan melibatkan lembaga negara dan tokoh-tokoh masyarakat.
20. Hari adalah hari kerja.

BAB II

SUSUNAN, KEDUDUKAN, WEWENANG, DAN TUGAS MPR

Bagian Kesatu

Susunan dan Kedudukan

Paragraf 1

Susunan

Pasal 2

MPR terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD.

Paragraf 2

Kedudukan

Pasal 3

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Bagian Kedua

Wewenang dan Tugas

Pasal 4

MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menyusun dan menetapkan Haluan Penyelenggaraan Negara;
- c. melantik Presiden dan 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 jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- f. memilih dan melantik Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden jika terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- g. memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 5

MPR bertugas:

- a. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. melakukan peninjauan dan memasyarakatkan ketetapan MPR dan Haluan Penyelenggaraan Negara;
- c. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan Penyelenggaraan Negara;
- d. memberi keterangan dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi;
- e. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan Penyelenggaraan Negara;
- f. menyelenggarakan sidang tahunan untuk penyampaian laporan kinerja lembaga negara; dan
- g. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Haluan Penyelenggaraan Negara, serta pelaksanaannya.

BAB III

KEANGGOTAAN MPR

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 6

- (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 7

- (1) Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR yang dipimpin oleh Pimpinan Sementara 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, paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah dilantik sebagai anggota DPR atau anggota DPD.
- (3) Anggota pengganti antarwaktu mengucapkan sumpah/janji dipandu oleh Pimpinan MPR paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah dilantik sebagai Anggota DPR atau Anggota DPD.

Pasal 8

Sumpah/janji Anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 harus diucapkan sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota 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.”

Pasal 9

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peresmian keanggotaan MPR dan tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Kedua
Penggantian Antarwaktu Anggota MPR

Pasal 10

- (1) Penggantian antarwaktu Anggota MPR dilakukan jika terjadi penggantian antarwaktu Anggota DPR atau Anggota DPD.
- (2) Pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat penggantian antarwaktu Anggota MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (3) Ketentuan lebih lanjut terkait penggantian antarwaktu Anggota MPR diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang Tata Tertib.

BAB IV
HAK DAN KEWAJIBAN ANGGOTA MPR

Bagian Kesatu
Hak Anggota MPR

Pasal 11

- (1) Anggota MPR berhak:
 - a. mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
 - c. memilih dan dipilih;
 - d. membela diri;
 - e. imunitas;
 - f. protokoler; serta
 - g. keuangan dan administratif.
- (2) Hak imunitas, protokoler, keuangan, dan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, f dan huruf g dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua
Kewajiban Anggota MPR

Pasal 12

Anggota MPR berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;

- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah;
- g. menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR; dan
- h. menjaga integritas MPR.

Bagian Ketiga

Pelaksanaan Hak Anggota MPR

Paragraf 1

Hak Imunitas

Pasal 13

- (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 14

- (1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak protokoler.
- (2) Pelaksanaan hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 3
Hak Keuangan dan Administratif

Pasal 15

- (1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak keuangan dan administratif.
- (2) Hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh Pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB V
FRAKSI DAN KELOMPOK DPD

Bagian Kesatu

Fraksi

Pasal 16

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

Bagian Kedua
Kelompok DPD

Pasal 17

- (1) Kelompok DPD merupakan pengelompokan Anggota MPR yang berasal dari seluruh Anggota DPD.
- (2) Kelompok DPD dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah.

- (3) Pengaturan internal Kelompok DPD sepenuhnya menjadi urusan Kelompok DPD.
- (4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas Kelompok DPD.

BAB VI ALAT KELENGKAPAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 18

Alat kelengkapan MPR terdiri atas:

- a. Pimpinan;
- b. Panitia *Ad Hoc*;
- c. Badan Sosialisasi;
- d. Badan Pengkajian
- e. Badan Penganggaran;
- f. Komisi Konstitusi; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh sidang paripurna.

Bagian Kedua Pimpinan

Paragraf 1 Susunan

Pasal 19

- (1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 5 (lima) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR.
- (2) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam 1 (satu) paket yang bersifat tetap.
- (3) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.
- (4) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak tercapai, Pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Pimpinan MPR dalam sidang paripurna MPR.

- (5) Pimpinan MPR ditetapkan dengan Keputusan MPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 2
Pimpinan Sementara

Pasal 20

- (1) Selama Pimpinan MPR hasil pemilihan dari dan oleh Anggota MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali dilaksanakan untuk menetapkan Pimpinan MPR yang dipimpin oleh Pimpinan Sementara MPR.
- (2) Pimpinan Sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda dari Fraksi dan/atau Kelompok DPD yang berbeda.
- (3) Dalam hal yang bersangkutan sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak bersedia atau berhalangan hadir maka Pimpinan Sementara MPR berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda yang hadir dari Fraksi dan/atau Kelompok DPD yang berbeda.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Pimpinan Sementara MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 3
Paket Calon Pimpinan MPR

Pasal 21

- (1) Bakal calon Pimpinan MPR berasal dari Fraksi dan Kelompok DPD disampaikan dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Tiap Fraksi dan Kelompok DPD dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon Pimpinan MPR berdasarkan mekanisme internal masing-masing.
- (3) Paket calon Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang calon ketua dan 4 (empat) orang calon wakil ketua yang terdiri atas unsur Fraksi dan Kelompok DPD.
- (4) Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, paket calon tersebut langsung ditetapkan sebagai Pimpinan MPR.
- (5) Dalam hal usulan paket calon Pimpinan MPR lebih dari satu, bakal calon Pimpinan MPR yang diajukan Kelompok DPD wajib berada di semua paket.
- (6) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, pemilihan Pimpinan MPR dilakukan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (7) Dalam hal musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, pemilihan dilakukan

dengan pemungutan suara dan keputusan ditetapkan dengan suara terbanyak.

- (8) Setiap Anggota MPR memilih salah satu paket calon Pimpinan MPR yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (9) Paket calon Pimpinan MPR yang mendapatkan suara terbanyak, ditetapkan menjadi Pimpinan MPR.
- (10) Dalam hal paket calon Pimpinan MPR memperoleh jumlah suara terbanyak yang sama, dilakukan pemungutan suara ulang terhadap paket calon Pimpinan MPR.
- (11) Ketentuan lebih lanjut mengenai paket calon pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 4

Masa Jabatan

Pasal 22

Masa jabatan Pimpinan MPR sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2).

Paragraf 5

Sumpah/Janji Pimpinan MPR

Pasal 23

Sebelum memangku jabatannya, Pimpinan MPR bersumpah/berjanji dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna.

Pasal 24

Sumpah/janji Pimpinan MPR harus diucapkan sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya;

bahwa saya akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan;

bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara;

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 25

Jika Pimpinan MPR telah bersumpah/berjanji, Pimpinan Sementara MPR menyerahkan pimpinan kepada Pimpinan MPR terpilih.

Paragraf 6

Wewenang

Pasal 26

Pimpinan MPR berwenang:

- a. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya untuk pemasyarakatan dan pelaksanaan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya dalam rangka penganggaran MPR;
- c. mengundang pimpinan Fraksi dan Pimpinan Kelompok DPD untuk mengadakan Rapat Gabungan;
- d. membentuk alat kelengkapan untuk menunjang kelancaran tugas Pimpinan.

Paragraf 7

Tugas

Pasal 27

Pimpinan MPR bertugas:

- a. memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan para wakil ketua;
- c. menjadi juru bicara MPR;
- d. melaksanakan keputusan MPR;
- e. mewakili MPR di pengadilan;
- f. memberikan keterangan atas kaidah konstitusional dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi;
- g. menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- h. menyampaikan laporan kinerja Pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan;

- i. membentuk tim kerja sebagai alat kelengkapan Pimpinan MPR dalam rangka membantu pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
- j. membentuk tim verifikasi persyaratan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- k. menjaga ketertiban dalam rapat dengan melaksanakan asas demokrasi yang berintikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mencapai mufakat.

Paragraf 8

Hak

Pasal 28

- (1) Pimpinan MPR memiliki hak:
 - a. protokoler;
 - b. keuangan dan administratif; serta
 - c. merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Hak keuangan dan administratif Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Pimpinan MPR.

Paragraf 9

Pemberhentian dan Penggantian Pimpinan

Pasal 29

- (1) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) 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. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota MPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;

- b. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- (3) Dalam hal salah seorang pimpinan MPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota pimpinan lainnya menetapkan salah seorang di antara pimpinan untuk melaksanakan tugas pimpinan yang berhenti sampai dengan ditetapkannya pimpinan yang definitif.
- (4) Pimpinan MPR diberhentikan sementara dari jabatannya jika dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- (5) Dalam hal pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan DPR yang bersangkutan melaksanakan kembali tugasnya sebagai pimpinan DPR.

Pasal 30

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

Bagian Ketiga Panitia *Ad Hoc*

Paragraf 1 Susunan

Pasal 31

- (1) Panitia *Ad Hoc* terdiri atas Pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggota MPR yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Paragraf 2
Kedudukan

Pasal 32

Panitia *Ad Hoc* merupakan alat kelengkapan MPR yang dibentuk oleh MPR dalam sidang paripurna MPR untuk melaksanakan tugas tertentu yang diperlukan.

Paragraf 3
Pembentukan

Pasal 33

- (1) Panitia *Ad Hoc* dibentuk dan ditetapkan di dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditentukan rincian tugas, masa kerja, dan anggota Panitia *Ad Hoc* untuk kemudian ditetapkan dengan keputusan MPR.

Paragraf 4
Tugas

Pasal 34

- (1) Panitia *Ad Hoc* bertugas:
 - a. mempersiapkan bahan sidang paripurna MPR; dan
 - b. menyusun rancangan keputusan MPR.
- (2) Setelah terbentuk, Panitia *Ad Hoc* segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.

Pasal 35

- (1) Panitia *Ad Hoc* melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Panitia *Ad Hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibubarkan setelah tugasnya selesai.

Pasal 36

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

Bagian Keempat
Badan Sosialisasi

Paragraf 1
Kedudukan

Pasal 37

Badan Sosialisasi ialah badan yang dibentuk oleh MPR dan merupakan alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap.

Paragraf 2
Susunan

Pasal 38

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

Pasal 39

- (1) Keanggotaan Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan di awal masa jabatan.
- (2) Rincian tugas dan struktur Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.
- (3) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 3
Tugas

Pasal 40

Badan Sosialisasi bertugas:

1. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika;

2. memasyarakatkan ketetapan MPR dan Haluan Penyelenggaraan Negara;
3. menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Kelima
Badan Pengkajian

Paragraf 1
Kedudukan

Pasal 41

Badan Pengkajian ialah badan yang dibentuk oleh MPR dan merupakan alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap.

Paragraf 2
Susunan

Pasal 42

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

Pasal 43

- (1) Keanggotaan Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan di awal masa jabatan.
- (2) Rincian tugas dan struktur Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.
- (3) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 3
Tugas

Pasal 44

Badan Pengkajian bertugas:

1. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Haluan Penyelenggaraan Negara serta pelaksanaannya;
2. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. merumuskan pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Keenam
Badan Penganggaran

Paragraf 1
Kedudukan

Pasal 45

Badan Penganggaran ialah badan yang dibentuk oleh MPR dan merupakan alat kelengkapan MPR yang bersifat tetap.

Paragraf 2
Susunan

Pasal 46

- (1) Jumlah anggota Badan Penganggaran paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR;
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;
- (3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 47

- (1) Keanggotaan Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan di awal masa jabatan.
- (2) Rincian tugas dan struktur Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.
- (3) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 3

Tugas

Pasal 48

Badan Penganggaran bertugas:

1. merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
2. menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
3. melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
4. menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
5. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Ketujuh

Komisi Konstitusi

Paragraf 1

Kedudukan

Pasal 49

Komisi Konstitusi ialah komisi yang dibentuk MPR dan merupakan alat kelengkapan MPR yang bersifat sementara.

Paragraf 2

Susunan

Pasal 50

- (1) Jumlah anggota Komisi Konstitusi paling banyak 45 (empat puluh lima) orang.
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tesusun dari 30 (tiga puluh) orang Panitia *Ad Hoc* dan tim ahli sebanyak 15 (lima belas) orang atau tidak lebih dari setengah Panitia *Ad Hoc*.

- (3) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Komisi Konstitusi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan Keputusan sidang paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang klasifikasi tim ahli sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 3
Pembentukan
Pasal 51

- (1) Komisi Konstitusi dibentuk dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.
- (2) Rincian tugas dan struktur Komisi Konstitusi ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pembentukan Komisi Konstitusi diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 4
Tugas
Pasal 52

- (1) Komisi Konstitusi bertugas:
 - a. mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. menyerap aspirasi masyarakat lewat rapat dengar pendapat umum mengenai usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - c. membentuk rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Komisi Konstitusi melaporkan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR.
- (3) Komisi Konstitusi dibubarkan setelah tugasnya dinyatakan selesai dalam sidang paripurna MPR.
- (4) Pembicaraan dalam Komisi Konstitusi disusun dalam suatu risalah.
- (5) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Konstitusi.

Bagian Kedelapan
Alat Kelengkapan Lain
Pasal 53

- (1) MPR dapat membentuk alat kelengkapan lain demi kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas.

- (2) Alat kelengkapan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dalam sidang paripurna MPR.
- (3) Pembentukan alat kelengkapan lain didahului dengan Rapat Gabungan.

BAB VII PERSIDANGAN DAN RAPAT

Bagian Kesatu

Persidangan

Pasal 54

- (1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
- (2) MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
- (3) MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR pada awal masa jabatan.
- (4) MPR menyelenggarakan sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

Pasal 55

- (1) Sidang paripurna MPR bersifat terbuka.
- (2) Sidang paripurna MPR berlangsung berdasarkan keputusan Pimpinan MPR dan dapat mendengarkan saran atau pertimbangan Pimpinan Fraksi atau Pimpinan Kelompok DPD bila dipandang perlu.
- (3) Apabila dalam sidang paripurna MPR diadakan pemandangan umum, jumlah pembicara dan batas waktu berbicara ditetapkan oleh Pimpinan MPR.
- (4) Pimpinan MPR memberikan keputusan dalam hal sidang paripurna MPR timbul perbedaan pendapat mengenai suatu ketentuan di dalam tata tertib.

Pasal 56

Rancangan acara sidang disampaikan oleh Pimpinan MPR kepada sidang paripurna MPR untuk disahkan.

Pasal 57

Pengaturan terkait persiapan, persyaratan, dan tata laksana sidang diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Kedua

Rapat

Pasal 58

Jenis rapat MPR terdiri atas:

- a. Rapat Gabungan;
- b. Rapat Terbuka;
- c. rapat Pimpinan MPR;
- d. rapat Panitia *Ad Hoc* MPR
- e. rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya; ;
- f. rapat badan MPR;
- g. rapat alat kelengkapan MPR lainnya; dan
- h. rapat Fraksi atau Kelompok DPD.

Pasal 59

- (1) Rapat Pimpinan MPR dapat diadakan jika dipandang perlu untuk mengusahakan tercapainya kebulatan pendapat MPR terhadap suatu masalah.
- (2) Dalam rangka mencapai kebulatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diadakan Rapat Gabungan.

Pasal 60

- (1) Rapat Panitia *Ad Hoc* pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali rapat tersebut memutuskan bersifat tertutup.
- (2) Rapat Pimpinan MPR dan Rapat Gabungan bersifat tertutup.

Pasal 61

Pengaturan terkait persiapan dan persyaratan, serta tata laksana rapat diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

BAB VIII

PELAKSANAAN WEWENANG DAN TUGAS

Bagian Kesatu

Pelaksanaan Wewenang

Paragraf 1
Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 62

- (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 63

- (1) Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh paling sedikit $\frac{1}{3}$ (satu per tiga) dari jumlah Anggota MPR.
- (2) Setiap usul perubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas pasal yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Pasal 64

- (1) Usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan kepada Pimpinan MPR.
- (2) Penyerahan usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuatkan berita acara pengajuan usul perubahan.
- (3) Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat diubah, diganti, dan/atau ditarik setelah 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam semenjak usul disampaikan kepada Pimpinan MPR.
- (4) Anggota MPR pengusul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat menarik atau membatalkan dukungannya kembali setelah 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam semenjak usul disampaikan kepada Pimpinan MPR.

Pasal 65

- (1) Pimpinan MPR memeriksa kelengkapan persyaratan pengajuan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - a. jumlah pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (1); dan
 - b. pasal yang diusulkan diubah dan alasan pengubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2).

- (2) Pemeriksaan dan pemberitahuan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul perubahan diterima.
- (3) Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pimpinan MPR mengadakan Rapat Gabungan untuk membahas kelengkapan persyaratan.

Pasal 66

- (1) Dalam hal usul perubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1), Pimpinan MPR memberitahukan penolakan usul perubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya.
- (2) Dalam hal usul perubahan dinyatakan memenuhi kelengkapan persyaratan, Pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR pertama dalam kurun waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterbitkannya berita acara sebagaimana dimaksud pada Pasal 64 ayat (2).
- (3) Anggota MPR menerima salinan usul perubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum dilaksanakan sidang paripurna pertama MPR.

Pasal 67

Sidang paripurna MPR pertama memiliki agenda kegiatan sebagai berikut:

- a. Membentuk Komisi Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 untuk mengkaji usul perubahan dari pihak pengusul.
- b. Menetapkan waktu sidang paripurna MPR kedua untuk menjelaskan hasil kajian Komisi Konstitusi terhadap usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 68

- (1) Sidang paripurna MPR kedua memiliki agenda kegiatan sebagai berikut:
 - a. Pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya.
 - b. Komisi Konstitusi menjelaskan kajian terhadap usulan perubahan yang diajukan.
 - c. Anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap usul kajian.
 - d. Anggota MPR menyetujui atau menolak usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan keputusan MPR.
- (2) Dalam hal ditolaknya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Komisi Konstitusi dibubarkan pada saat sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam hal disetujuinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka:

- a. Ditetapkan waktu sidang paripurna MPR ketiga.
- b. Komisi Konstitusi ditugaskan untuk membentuk rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pasal 69

Sidang paripurna MPR ketiga memiliki agenda kegiatan sebagai berikut:

- a. Komisi Konstitusi melaporkan rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (3) huruf b.
- b. Anggota MPR memberikan pandangan umum terhadap rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Pasal 70

- (1) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 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 pengubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota.
- (3) Dalam hal ditolaknya usulan dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2), usulan tersebut tidak dapat diajukan kembali pada masa keanggotaan yang sama.
- (4) Usulan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat diajukan dalam 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa keanggotaan MPR.
- (5) Dalam hal diterimanya usulan tersebut dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), usulan tersebut ditetapkan dalam Keputusan sidang paripurna MPR dan mulai berlaku saat disahkan.

Pasal 71

Komisi Konstitusi dibubarkan dalam sidang paripurna MPR saat tugasnya dinyatakan selesai.

Pasal 72

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Paragraf 2

Penyusunan dan Perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara

Pasal 73

- (1) Haluan Penyelenggaraan Negara ditetapkan dalam bentuk visi, misi dan kaidah penyelenggaraan negara.
- (2) Penyusunan dan pengkajian Haluan Penyelenggaraan Negara dilakukan dengan mengkaji perkembangan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia oleh MPR.
- (3) Haluan Penyelenggaraan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pedoman bagi pembangunan jangka panjang.
- (4) MPR dan Presiden mengkaji pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara sedikitnya sekali dalam lima tahun.

Pasal 74

Rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara dapat berasal dari MPR atau Presiden.

Pasal 75

- (1) Usul rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara yang berasal dari MPR dapat diajukan oleh Fraksi dan/atau Kelompok DPD.
- (2) Usul rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara disampaikan secara tertulis oleh pimpinan Fraksi dan/atau pimpinan Kelompok DPD.
- (3) Pembahasan usul MPR terkait rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara dibahas secara internal dalam Rapat Gabungan, rapat Pimpinan MPR, rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya, rapat Fraksi atau Kelompok DPD
- (4) Pembahasan yang dimaksud pada ayat (3) diputuskan menjadi usul rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara dari MPR.
- (5) MPR memutuskan usul rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam Rapat Gabungan.
- (6) Rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara yang telah diputuskan dalam Rapat Gabungan disampaikan dengan surat pimpinan MPR kepada Presiden.

Pasal 76

Rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada Pimpinan MPR.

Pasal 77

- (1) Tindak lanjut pembahasan rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara yang berasal dari MPR atau Presiden dilakukan melalui tiga tingkat pembicaraan.
- (2) Tiga tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Pembicaraan tingkat I dengan rapat koordinasi Pimpinan MPR dengan Presiden.
 - b. Pembicaraan tingkat II dalam Rapat Terbuka MPR.
 - c. Pembicaraan tingkat III dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 78

- (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan agenda kegiatan sebagai berikut:
 - a. Penyampaian rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara oleh pengusul rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara;
 - b. Penyampaian pandangan oleh Pimpinan MPR;
 - c. Penyampaian pandangan oleh Presiden;
 - d. Penyampaian pandangan perwakilan lembaga negara lain; dan
 - e. Pembahasan daftar inventarisasi masalah.
- (2) Dalam pembicaraan tingkat I menghadirkan pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.
- (3) Tata cara pelaksanaan pembicaraan tingkat I diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 79

- (1) Pembicaraan tingkat II dilakukan dengan agenda kegiatan sebagai berikut:
 - a. Penyampaian laporan tentang proses pembahasan, pendapat MPR, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b. Penyampaian pendapat Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi;
 - c. Penyampaian pendapat perwakilan dari perwakilan lembaga negara dan tokoh masyarakat sesuai dengan bidang yang ditentukan.
- (2) Dalam hal perwakilan lembaga negara dan tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf c tidak menyampaikan pendapat, pembicaraan tingkat II tetap dilaksanakan.
- (3) Tata cara pelaksanaan pembicaraan tingkat II diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 80

- (1) Pembicaraan tingkat III merupakan pengambilan keputusan oleh MPR dan Presiden dalam sidang paripurna MPR dengan agenda kegiatan:
 - a. Penyampaian laporan tentang proses pembahasan dan hasil pembicaraan tingkat II;
 - b. Penyampaian pendapat akhir oleh MPR
 - c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b secara musyawarah untuk mufakat tidak dapat dicapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- (3) Tata cara pengambilan keputusan dan pelaksanaan lebih lanjut pembicaraan tingkat III diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 81

Ketentuan lebih lanjut mengenai tingkat pembicaraan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 82

- (1) MPR menetapkan Rancangan Haluan Penyelenggaraan Negara menjadi Haluan Penyelenggaraan Negara dengan sidang paripurna.
- (2) Sidang paripurna penetapan Haluan Penyelenggaraan Negara diselenggarakan oleh Panitia *Ad-hoc*.
- (3) Sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh Anggota MPR.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara sidang paripurna diatur lebih lanjut dalam Rapat Panitia *Ad-hoc*.

Pasal 83

- (1) Pembahasan terkait pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara dilakukan dalam sidang paripurna.
- (2) Pembahasan sebagaimana diatur pada ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya lima tahun sekali.
- (3) MPR mengkaji pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara yang dilaksanakan Badan Pengkajian dan Badan Sosialisasi.

- (4) Hasil pelaksanaan tugas Badan Pengkajian dan Badan Sosialisasi disepakati menjadi pandangan MPR dalam mengkaji pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara bersama Presiden.
- (5) Presiden mengkaji pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara untuk memberikan pandangan terhadap pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (6) Hasil pembahasan dapat menjadi usulan perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 84

- (1) MPR dapat melakukan perubahan terhadap Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (2) Usulan perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara dapat diajukan oleh MPR dan/atau Presiden.
- (3) Perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan pembangunan nasional.
- (4) Jika perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara mengubah hal-hal yang bersifat fundamental dan dapat berakibat berubahnya esensi daripada Haluan Penyelenggaraan Negara, Haluan Penyelenggaraan Negara dapat dicabut.
- (5) Jika terjadi pencabutan Haluan Penyelenggaraan Negara, disusun kembali Haluan Penyelenggaraan Negara yang baru.

Pasal 85

- (1) Usul perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara Tahun 1945 diajukan oleh paling sedikit $\frac{1}{3}$ (satu per tiga) dari jumlah Anggota MPR.
- (2) Usulan perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara diajukan kepada pimpinan MPR.
- (3) Presiden mengajukan usulan perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara dengan Surat Presiden.
- (4) Setiap usul perubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas usulan perubahan beserta alasannya.
- (5) Perubahan Haluan Penyelenggaraan Negara ditetapkan dalam sidang paripurna.
- (6) Tata cara pengajuan dan tindak lanjut terhadap usulan diatur lebih lanjut peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 86

Ketentuan lebih lanjut terkait tata cara penyelenggaraan sidang paripurna untuk menyusun dan menubah Haluan Penyelenggaraan diatur dalam Rapat Panitia *Ad-boc*.

Paragraf 3

Tata Cara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum

Pasal 87

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

Pasal 88

- (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 87, Pimpinan MPR membacakan keputusan Komisi Pemilihan Umum mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
- (5) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 89

- (1) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada Pasal 88, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna DPR.
- (2) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
- (3) Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta Pimpinan MPR.
- (4) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.
- (5) Pengaturan lebih lanjut terkait sumpah Presiden dan Wakil Presiden dihadapan sidang paripurna DPR dan Pimpinan MPR yang disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 90

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden harus diucapkan sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Paragraf 4

Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Dalam Masa Jabatannya

Pasal 91

- (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 92

- (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 91 ayat (2).
- (2) Usul DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) harus dilengkapi keputusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 93

- (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 92 ayat (1).

- (2) Dalam hal 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 92 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 94

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

Pasal 95

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (3), sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) tidak dilanjutkan.

Paragraf 5

Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden

Pasal 96

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

Pasal 97

- (1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- (2) Sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak terjadinya kekosongan.
- (3) Pimpinan MPR mengundang Anggota untuk mengikuti sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden.

- (4) Pimpinan MPR mengundang Wakil Presiden untuk mengikuti pelantikan dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 98

- (1) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna DPR.
- (2) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
- (3) Pelantikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (3) dilakukan dengan pengucapan sumpah/janji menurut agama dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR.
- (4) Berita acara pelantikan ditandatangani oleh Presiden dan Pimpinan MPR.

Pasal 99

Sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 harus diucapkan sebagai berikut:

Sumpah Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Janji Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 100

Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 101

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Paragraf 6

Tata Cara Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden Dalam Hal Terjadi Kekosongan Jabatan Wakil Presiden

Pasal 102

- (1) Apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan sidang paripurna MPR dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden.
- (2) Waktu penyelenggaraan sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan di dalam Rapat Gabungan.
- (3) Rapat Gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam setelah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Pasal 103

- (1) Pimpinan MPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Presiden tentang hasil keputusan Rapat Gabungan sebagaimana dimaksud pada dalam Pasal 101 ayat (2) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam setelah Rapat Gabungan dilaksanakan.
- (2) Surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampirkan dengan syarat-syarat yang harus dilengkapi oleh calon Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 104

- (1) Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada Pimpinan MPR paling lama 14 (empat belas) hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR.
- (2) Paling lama 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam sebelum batas waktu 14 (empat belas) hari bagi Presiden menyerahkan usul 2 (dua) calon Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi.

Pasal 105

- (1) Tim verifikasi bertugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan 2 (dua) calon Wakil Presiden.
- (2) Susunan dan keanggotaan tim verifikasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 106

- (1) Apabila laporan hasil kerja tim verifikasi menyatakan bahwa syarat-syarat dari salah satu atau 2 (dua) calon Wakil Presiden yang diusulkan Presiden belum lengkap, Pimpinan MPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Presiden untuk memperbaiki dan/atau melengkapi dalam waktu paling lama 4 (empat) hari sebelum sidang paripurna MPR diselenggarakan.

- (2) Apabila syarat-syarat dinyatakan belum lengkap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pimpinan MPR dapat memperpanjang masa kerja tim verifikasi sampai dengan 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sebelum sidang paripurna MPR diselenggarakan.
- (3) Dalam hal syarat-syarat masih dinyatakan belum lengkap setelah masa kerja tim verifikasi diperpanjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan MPR dapat mengadakan Rapat Gabungan untuk menunda penyelenggaraan sidang paripurna MPR.
- (4) Penundaan penyelenggaraan sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak melebihi batas waktu 60 (enam puluh) hari.

Pasal 107

- (1) Pimpinan MPR menetapkan 2 (dua) calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden menjadi calon Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih berdasarkan laporan hasil kerja tim verifikasi.
- (2) Dua calon Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.

Pasal 108

- (1) Dalam sidang paripurna MPR, MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon Wakil Presiden.
- (2) Calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden.
- (3) Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi.
- (4) Dalam hal pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hasilnya tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden.

Pasal 109

Wakil Presiden terpilih ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

Pasal 110

- (1) MPR melantik Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (2) atau ayat (4) 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 MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna DPR.

- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang 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.
- (4) Berita acara pelantikan ditandatangani oleh Wakil Presiden dan Pimpinan MPR atau Pimpinan DPR.

Pasal 110

Sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 harus diucapkan 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.”

Paragraf 7

Tata Cara Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Jika Keduanya Berhenti Secara Bersamaan Dalam Masa Jabatannya

Pasal 111

- (1) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sampai dengan terpilih dan dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR.
- (2) Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.

Pasal 112

- (1) Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (1), MPR menyelenggarakan sidang paripurna MPR

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) Waktu penyelenggaraan sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam Rapat Gabungan.
- (3) Rapat Gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 113

- (1) Paling lama 3 x 24 (dua puluh empat) jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 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.
- (2) Pemberitahuan pimpinan kepada partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pemberitahuan waktu penyelenggaraan sidang paripurna MPR dan syarat-syarat yang harus dilengkapi oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum.
- (4) Dalam hal terjadi perbedaan pendapat mengenai nama calon yang diusulkan dari gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3), yang berhak mengajukan hanya partai politik yang memperoleh suara terbesar dalam pemilihan umum DPR.

Pasal 114

- (1) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari Pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada Pimpinan MPR.
- (2) Presiden dan Wakil Presiden yang telah diberhentikan tidak dapat dicalonkan kembali oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (3) Partai politik atau gabungan partai politik pemenang kedua pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terdahulu dapat mengajukan calon atau pasangan calon yang berbeda.

Pasal 115

- (1) 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 dalam Pasal 114 ayat (1), menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.
- (2) Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 116

- (1) Paling lama 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam sebelum batas waktu 7 (tujuh) hari bagi partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi.
- (2) Tim verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Susunan dan keanggotaan tim verifikasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 117

- (1) Apabila laporan hasil kerja tim verifikasi menyatakan bahwa syarat-syarat dari salah satu atau 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden belum lengkap, Pimpinan MPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada partai politik atau gabungan partai politik untuk memperbaiki dan/atau melengkapi dalam waktu paling lama 4 (empat) hari sebelum sidang paripurna MPR diselenggarakan.
- (2) Apabila syarat-syarat dinyatakan belum lengkap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pimpinan MPR dapat memperpanjang masa kerja tim verifikasi sampai dengan 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sebelum sidang paripurna MPR diselenggarakan.
- (3) Dalam hal syarat-syarat masih dinyatakan belum lengkap setelah masa kerja tim verifikasi diperpanjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pimpinan MPR dapat mengadakan Rapat Gabungan untuk menunda penyelenggaraan sidang paripurna MPR.
- (4) Penundaan penyelenggaraan sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak melebihi batas waktu 30 (tiga puluh) hari.

Pasal 118

- (1) Pimpinan MPR menetapkan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik menjadi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih berdasarkan laporan hasil kerja tim verifikasi.
- (2) Dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi kesempatan untuk menyampaikan visi dan misi masing-masing dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.

Pasal 119

- (1) Pemilihan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 ayat (2) 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 118.
- (6) Presiden dan Wakil Presiden terpilih ditetapkan dalam berita acara pelantikan yang ditandatangani oleh Pimpinan MPR.

Pasal 120

- (1) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 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 sidang paripurna DPR.
- (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang 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.

- (4) Pimpinan MPR mengundang Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk mengikuti pelantikan.
- (5) Berita acara pelantikan ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta Pimpinan MPR.

Pasal 121

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 harus diucapkan sebagai berikut:

Sumpah Presiden dan 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 dan 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 122

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

Pasal 123

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Bagian Kedua Pelaksanaan Tugas Paragraf 1

Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika

Pasal 124

- (1) MPR bertugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.

- (2) MPR memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka pembangunan karakter bangsa sesuai dengan tujuan bernegara.

Paragraf 2

Melakukan Peninjauan Materi dan Status Hukum serta Memasyarakatkan Ketetapan MPR yang Berlaku

Pasal 125

- (1) MPR bertugas untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku.
- (2) Peninjauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Badan Pengkajian.
- (3) Bentuk peninjauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa pemberian rekomendasi kepada DPR dan Presiden dalam hal terdapat undang-undang yang bertentangan dengan materi Ketetapan MPR yang masih berlaku.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan penyampaian rekomendasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 126

- (1) MPR bertugas memasyarakatkan ketetapan MPR yang masih berlaku kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memasyarakatkan ketetapan MPR diatur dalam Rapat Gabungan.

Paragraf 3

Melaksanakan Evaluasi atas Implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR

Pasal 127

- (1) MPR bertugas melaksanakan evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melakukan kajian terhadap implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR.
- (3) Pelaksanaan kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Badan Pengkajian.

- (4) Hasil kajian implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR dipublikasikan kepada publik.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR diputuskan dalam Rapat Gabungan.

Paragraf 4

Menyerap Aspirasi Masyarakat, Daerah dan Lembaga Negara

Pasal 128

- (1) MPR melalui Badan Pengkajian bertugas melakukan penyerapan aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara.
- (2) Badan Pengkajian dapat menyelenggarakan musyawarah dengan masyarakat terkait pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara
- (3) Badan Pengkajian dapat meminta keterangan lembaga negara terkait untuk mengkaji pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 129

- (1) Badan Pengkajian melaporkan pelaksanaan tugas penyerapan aspirasi masyarakat, daerah dan lembaga negara dalam Rapat Gabungan.
- (2) Badan Pengkajian menyusun hasil penyerapan aspirasi masyarakat, daerah dan lembaga negara dalam bentuk kajian tertulis dalam rangka penyusunan Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (3) Kajian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan pada Rapat Gabungan penyusunan Haluan Penyelenggaraan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (4).

Paragraf 5

Memasyarakatkan Haluan Penyelenggaraan Negara

Pasal 130

- (1) MPR melalui Badan Sosialisasi bertugas memasyarakatkan Haluan Penyelenggaraan Negara kepada masyarakat, daerah, dan lembaga negara.
- (2) Badan Sosialisasi mengadakan forum sosialisasi kepada masyarakat terkait pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara.

- (3) Badan Sosialisasi menyampaikan haluan penyelenggaraan negara kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 131

- (1) Badan Sosialisasi melaporkan pelaksanaan tugas memasyarakatkan Haluan Penyelenggaraan Negara dalam Rapat Gabungan.
- (2) Badan Pengkajian menyusun kajian tertulis dalam rangka memberikan evaluasi dan rekomendasi atas pelaksanaan Haluan Penyelenggaraan Negara.
- (3) Kajian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan pada Rapat Gabungan penyusunan Haluan Penyelenggaraan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (4).

Paragraf 6

Memberikan Keterangan dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Pasal 132

- (1) MPR memberikan keterangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi.
- (2) Keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan hasil kajian Badan Pengkajian dalam bentuk lisan dan/atau tertulis.
- (3) Ketentuan mengenai pemberian keterangan dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 7

Menyelenggarakan Sidang Tahunan Sebagai Sarana Penyampaian Laporan Kinerja Lembaga Negara

Pasal 133

- (1) MPR menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga negara dalam menyampaikan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (2) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sidang paripurna MPR.
- (3) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
- (4) Pemaparan laporan kinerja tiap lembaga negara dipaparkan langsung oleh kepala atau ketua tiap lembaga negara terkait.
- (5) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
- (6) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (5) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.
- (7) Pengaturan lebih lanjut terkait pelaksanaan sidang tahunan diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 134

- (1) MPR dapat mengeluarkan rekomendasi sebagai tindak lanjut dari laporan kinerja lembaga negara tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Rekomendasi dibentuk dan disusun oleh tim ahli dan diberikan kepada lembaga negara terkait.
- (3) Ketentuan lebih lanjut terkait pembentukan dan pemberian rekomendasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 135

- (1) Tim ahli dibentuk berdasarkan surat keputusan Pimpinan MPR tentang pembentukan tim ahli paling lambat empat belas hari sebelum sidang tahunan diselenggarakan.
- (2) Tim ahli beranggotakan sepuluh orang ahli yang dipilih berdasarkan kualifikasi tertentu.
- (3) Tim ahli dibubarkan dengan surat keputusan Pimpinan MPR tentang pembubaran tim ahli setelah menyelesaikan tugas.
- (4) Kualifikasi dan tata cara pemilihan tim ahli diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 136

Tim ahli bertugas:

- a. Membuat rangkuman pelaksanaan sidang tahunan.

- b. Menyerap aspirasi masyarakat terkait laporan kinerja tiap lembaga negara.
- c. Menyusun rekomendasi untuk lembaga negara yang telah memaparkan laporan kajian berdasarkan hasil kajiannya dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat.
- d. Menyerahkan rekomendasi kepada lembaga negara terkait paling lama enam puluh hari sejak sidang tahunan selesai diselenggarakan.

Pasal 137

Pengaturan lebih lanjut terkait tata cara penyerapan aspirasi masyarakat, penyusunan rekomendasi, dan penyerahan rekomendasi diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 138

- (1) MPR membuat laporan kinerja berdasarkan hasil pelaksanaan program dan kegiatan serta laporan pengelolaan penggunaan anggaran setiap akhir tahun anggaran.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses oleh publik.
- (3) Pelaksanaan akses oleh publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal MPR.

Bagian Ketiga

Rencana Strategis dan Anggaran

Pasal 139

- (1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya serta untuk peningkatan kinerja, MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam rencana strategis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam menyusun rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- (3) Dalam pembahasan anggaran, Pimpinan MPR berkonsultasi dengan Pimpinan DPR.
- (4) Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan penggunaan anggaran dengan peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 140

- (1) Penyusunan rencana strategis harus mencakup semua aspek yang terkait penyelenggaraan wewenang dan tugas MPR untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

- (2) Rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran visi, misi, strategi, program, dan kegiatan yang penyusunannya berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- (3) Berdasarkan rencana strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), MPR membuat rencana kerja yang memuat prioritas pelaksanaan wewenang dan tugas MPR untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

BAB IX KEPUTUSAN MPR

Bagian Kesatu Umum

Pasal 141

- (4) Keputusan MPR adalah keputusan yang diambil di dalam persidangan MPR.
- (5) Keputusan MPR diambil berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- (6) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (7) Pengambilan keputusan rapat Pimpinan MPR dan Rapat Gabungan tidak dapat dilakukan melalui mekanisme suara terbanyak.
- (8) Proses pengambilan keputusan MPR diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Bagian Kedua Kuorum Pengambilan Keputusan

Pasal 142

- (1) Sidang MPR dapat mengambil keputusan dalam hal:
 - a. dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari seluruh Anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. dihadiri oleh 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; dan

- c. dihadiri oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.
- (2) Kuorum pengambilan keputusan alat kelengkapan MPR, selain Pimpinan MPR, dihadiri sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari seluruh anggota alat kelengkapan MPR tersebut.
- (3) Ketentuan lebih lanjut terkait kuorum pengambilan keputusan diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Pasal 143

Pengaturan lebih lanjut terkait jenis dan pelaksanaan keputusan MPR diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

BAB X

SISTEM PENDUKUNG

Bagian Kesatu

Sekretariat Jenderal

Pasal 144

- (1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas MPR, dibentuk Sekretariat Jenderal MPR, yang susunan organisasi dan tata kerjanya disesuaikan dengan alat kelengkapan MPR, dan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan atas usul Pimpinan MPR.
- (2) Sekretariat Jenderal MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dukungan pelayanan teknis, administrasi dan keahlian kepada alat kelengkapan majelis dan anggota.

Pasal 145

Sekretariat Jenderal MPR bertugas:

- a. mendukung sepenuhnya segala keperluan dan kegiatan MPR, alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian serta Fraksi atau Kelompok DPD dalam melancarkan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan anggaran MPR dan peraturan perundang-undangan;
- b. membantu alat kelengkapan MPR dalam menyempurnakan redaksi rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan tersebut diajukan kembali kepada pimpinan dan anggota alat kelengkapan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap naskah yang bersangkutan sebagai tanda persetujuan masing-masing;

- c. membantu Pimpinan MPR menyempurnakan secara redaksional/teknis yuridis dari rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan itu diajukan kembali kepada Pimpinan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap halaman naskah rancangan keputusan sebagai tanda persetujuannya;
- d. membantu menyiapkan rencana anggaran belanja MPR untuk dibahas dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR; dan
- e. membantu Pimpinan MPR dalam pengelolaan anggaran sesuai dengan kebutuhan MPR.

Pasal 146

- (1) Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal yang diusulkan oleh Pimpinan MPR kepada Presiden.
- (2) Sekretaris Jenderal MPR dalam tugasnya dibantu oleh Wakil Sekretaris Jenderal MPR.

Pasal 147

- (1) Sekretaris Jenderal MPR bertanggung jawab kepada Pimpinan MPR.
- (2) Sekretariat Jenderal MPR wajib memberikan laporan umum tertulis secara berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Pimpinan MPR tentang pelaksanaan tugas Sekretariat Jenderal MPR.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selanjutnya disampaikan kepada seluruh Anggota MPR setelah mendapat persetujuan dari Pimpinan MPR.

Pasal 148

- (1) Sekreraris Jenderal MPR dan Wakil Sekretaris Jenderal MPR secara administratif diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (2) Pengangkatan dan pemberhentian diproses sesuai dengan peraturan kepegawaian atas usul Pimpinan MPR.

Bagian Kedua

Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Pasal 149

- (1) (1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan kepada Fraksi dan Kelompok DPD.

- (2) (2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal MPR sesuai dengan kebutuhan atas usul Fraksi dan Kelompok DPD.

Bagian Ketiga
Tenaga Ahli

Pasal 150

- (1) Tenaga ahli alat kelengkapan MPR, tenaga ahli Fraksi, dan tenaga ahli Kelompok DPD adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian, serta Fraksi dan Kelompok DPD.
- (2) Dalam satu kali periode masa bakti MPR terdapat paling sedikit 1 (satu) kali kenaikan honorarium tenaga ahli alat kelengkapan MPR dan tenaga ahli Fraksi dan Kelompok DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Rekrutmen tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian serta Fraksi dan Kelompok DPD yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Jenderal MPR.

Bagian Keempat
Tata Cara Memperlakukan Surat Masuk dan Surat Keluar MPR

Paragraf 1
Surat Masuk

Pasal 151

- (1) Semua surat masuk setelah diberi nomor agenda oleh Sekretariat Jenderal MPR disampaikan kepada Pimpinan MPR.
- (2) Pimpinan MPR menentukan tindak lanjut terhadap surat-surat masuk tersebut.
- (3) Semua surat masuk disimpan di Sekretariat Jenderal MPR.

Paragraf 2
Surat Keluar

Pasal 152

- (1) Semua surat keluar diberi nomor oleh Sekretariat Jenderal MPR.
- (2) Surat-surat keluar ditandatangani oleh Pimpinan MPR.
- (3) Semua arsip surat keluar disimpan di Sekretariat Jenderal MPR.

BAB XI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 153

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai MPR dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini atau tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Pasal 154

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan-ketentuan dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568);
- b. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650); dan
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187);

yang mengatur Majelis Permusyawaratan Rakyat sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 155

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 156

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ... 2018

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ... 2018

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2018 NOMOR ...



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

PENJELASAN

ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN 2018

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

1. UMUM

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat yang berpedoman pada prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat permusyawaratan/perwakilan. Prinsip ini menjadi dasar dari pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sesuai kehendak para pendiri bangsa.

Seiring berjalannya waktu, perubahan konstitusi sejak tahun 1999-2002 menjadikan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh MPR sebagai lembaga permusyawaratan, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara bergeser menjadi lembaga tinggi negara, sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain, seiring dengan berkurangnya sejumlah kewenangan MPR.

Pelucutan beberapa kewenangan MPR tersebut kemudian menimbulkan sejumlah permasalahan yang bertolak dari posisi MPR yang tidak lagi dimaksimalkan sebagai cerminan representasi rakyat. Bentuk nyata degradasi dari peran MPR terlihat dari sejumlah kewenangan yang tidak dimaksimalkan, seperti tidak dilibatkannya MPR dalam tafsir konstitusi meski MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menerapkan UUD 1945 dan tidak adanya produk hukum yang dapat dikeluarkan ketika melaksanakan satu-satunya kewenangan yang secara rutin dilaksanakan yakni pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu. Selain itu, banyak kewenangan MPR yang juga dihilangkan seperti hilangnya peran MPR sebagai penjelmaan rakyat untuk menentukan arah pembangunan nasional dan

hilangnya legitimasi bagi MPR untuk mengadakan sidang tahunan dan mengeluarkan ketetapan MPR yang bersifat *regeling*. Seluruh permasalahan tersebut kemudian menjadikan MPR sebagai lembaga negara yang tidak lagi relevan untuk menyelesaikan permasalahan nyata di masyarakat. Untuk itu, maka timbul tuntutan untuk menguatkan peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan menempatkan MPR dalam satu undang-undang tersendiri.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai satu satunya undang-undang yang khusus mengatur terkait MPR dinilai tak lagi relevan mengingat MPR merupakan lembaga sendiri yang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda dan tidak berhubungan dengan tugas dan wewenang DPR, DPD, maupun DPRD.

Pengaturan dalam Undang-Undang ini bertujuan untuk menjabarkan lebih lanjut terkait kewenangan MPR yang telah dibangkitkan kembali dalam Perubahan Kelima Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembaharuan alat kelengkapan MPR untuk mendukung wewenang dan tugas MPR, serta penjabaran dan pengembangan lebih lanjut jenis persidangan dan rapat. Keseluruhan pembaharuan pengaturan ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mengoptimalkan kinerja MPR sebagai lembaga cerminan rakyat dengan melandaskan pada prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap MPR.

Berdasarkan tujuan dan asas tersebut, Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memuat materi pokok sesuai dengan lingkup pengaturan yang meliputi, susunan, kedudukan, wewenang, dan tugas, keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, fraksi dan kelompok DPD, alat kelengkapan, persidangan dan rapat, pelaksanaan wewenang dan tugas, keputusan MPR, dan sistem pendukung.

1. 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.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”. Pada hakikatnya, sumpah/janji merupakan tekad untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, memegang teguh Pancasila, menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan peraturan perundangundangan yang mengandung konsekuensi berupa kewajiban dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota MPR.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

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.

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 12

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Keentingan kelompok dan golongan dalam ketentuan ini termasuk kepentingan partai politik, daerah, suku, agama, dan ras.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam

didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”. Pada hakikatnya, sumpah/janji merupakan tekad untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, memegang teguh Pancasila, menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan peraturan perundangundangan yang mengandung konsekuensi berupa kewajiban dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan MPR.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas

Pasal 27

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

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

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Ayat (1)

Huruf a

Pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan/atau pejabat yang berwenang.

Huruf b

Pernyataan mengundurkan diri dibuat secara tertulis di atas kertas yang bermeterai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup Jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33
Cukup jelas.

Pasal 34
Cukup jelas.

Pasal 35
Cukup jelas.

Pasal 36
Cukup jelas.

Pasal 37
Cukup jelas.

Pasal 38
Cukup jelas.

Pasal 39
Cukup jelas.

Pasal 40
Cukup jelas.

Pasal 41
Cukup jelas.

Pasal 42
Cukup jelas.

Pasal 43
Cukup jelas.

Pasal 44
Cukup jelas.

Pasal 45
Cukup jelas.

Pasal 46
Cukup jelas.

Pasal 47
Cukup jelas.

Pasal 48
Cukup jelas.

Pasal 49
Cukup jelas.

Pasal 50

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “tim ahli” adalah sejumlah pakar atau ahli dari kalangan akademisi maupun profesi yang diundang oleh Panitia *Ad Hoc* untuk didengarkan pandangan keilmuannya yang dianggap dapat membantu dalam pembahasan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Ayat (1)

Dalam mengkaji usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Komisi Konstitusi dapat memberi penafsiran usul perubahan sebagaimana dimaksud pada huruf a terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun ;1945

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 53

Cukup jelas.

Pasal 54

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56
Cukup jelas.

Pasal 57
Cukup jelas.

Pasal 58
Cukup jelas.

Pasal 59
Cukup jelas.

Pasal 60
Cukup jelas.

Pasal 61
Cukup jelas.

Pasal 62
Cukup jelas.

Pasal 63
Cukup jelas.

Pasal 64
Cukup jelas.

Pasal 65
Cukup jelas.

Pasal 66
Cukup jelas.

Pasal 67
Cukup jelas.

Pasal 68
Cukup jelas.

Pasal 69
Cukup jelas.

Pasal 70
Cukup jelas.

Pasal 71
Cukup jelas.

Pasal 72
Cukup jelas.

Pasal 73

Ayat (1)

Visi dan misi haluan penyelenggaraan negara menjadi visi misi pembangunan jangka panjang nasional dan daerah.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 74

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Cukup jelas

Pasal 77

Cukup jelas.

Pasal 78

Cukup jelas.

Pasal 79

Cukup jelas.

Pasal 80

Cukup jelas.

Pasal 81

Cukup jelas.

Pasal 82

Cukup jelas.

Pasal 83

Cukup jelas.

Pasal 84

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Cukup jelas.

Pasal 88

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

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 91

Cukup jelas.

Pasal 92

Cukup jelas.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Cukup jelas.

Pasal 95

Cukup jelas.

Pasal 96

Cukup jelas.

Pasal 97

Cukup jelas.

Pasal 98

Cukup jelas.

Pasal 99

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 100

Cukup jelas.

Pasal 101

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 102

Cukup jelas.

Pasal 103

Cukup jelas.

Pasal 104

Cukup jelas.

Pasal 105

Cukup jelas.

Pasal 106

Cukup jelas.

Pasal 107

Cukup jelas.

Pasal 108

Cukup jelas.

Pasal 109

Cukup jelas.

Pasal 110

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 111

Cukup jelas.

Pasal 112

Cukup jelas.

Pasal 113

Cukup jelas.

Pasal 114

Cukup jelas.

Pasal 115

Cukup jelas.

Pasal 116

Cukup jelas.

Pasal 117

Cukup jelas.

Pasal 118

Cukup jelas.

Pasal 119

Cukup jelas.

Pasal 120

Cukup jelas.

Pasal 121

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 122

Cukup jelas.

Pasal 123

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 124

Cukup jelas.

Pasal 125

Cukup jelas.

Pasal 126

Cukup jelas.

Pasal 127

Cukup jelas.

Pasal 128

Cukup jelas.

Pasal 129

Cukup jelas.

Pasal 130

Cukup jelas.

Pasal 131

Cukup jelas.

Pasal 132

Cukup jelas.

Pasal 133

Cukup jelas.

Pasal 134

Cukup jelas.

Pasal 135

Cukup jelas.

Pasal 136

Cukup jelas.

Pasal 137

Cukup jelas.

Pasal 138

Cukup jelas.

Pasal 139

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)

Cukup jelas.

Ayat (5)

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

Pasal 140

Cukup jelas.

Pasal 141

Cukup jelas.

Pasal 142

Cukup jelas.

Pasal 143

Cukup jelas.

Pasal 144

Cukup jelas.

Pasal 145

Cukup jelas.

Pasal 146

Cukup Jelas.

Pasal 147

Cukup Jelas.

Pasal 148
Cukup jelas.

Pasal 149
Cukup jelas.

Pasal 145
Cukup jelas.

Pasal 150
Cukup Jelas.

Pasal 151
Cukup Jelas.

Pasal 152
Cukup jelas.

Pasal 153
Cukup jelas.

Pasal 154
Cukup jelas.

Pasal 155
Cukup jelas.

Pasal 156
Cukup jelas.

Pasal 157
Cukup jelas.

Pasal 158
Cukup jelas.

Pasal 159
Cukup jelas.

Pasal 160
Cukup jelas.

Pasal 161
Cukup jelas.

Pasal 162
Cukup jelas.

Pasal 163
Cukup jelas.

Pasal 164

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR



BADAN PENGKAJIAN MPR

Tahun 2018

