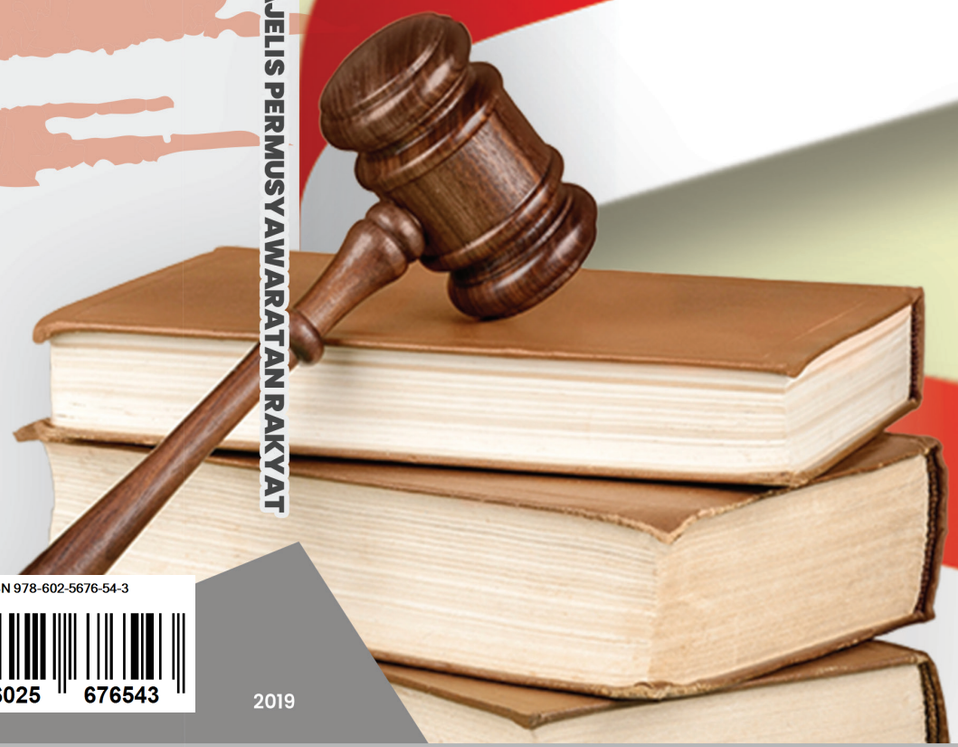
"DAN PERJUANGAN PERGERAKAN KEMERDEKAAN INDONESIA
TELAH SAMPAILAH KEPADA SAAT YANG BERBAHAGIA
DENGAN SELAMAT SENTOSA MENGANTARKAN RAKYAT INDONESIA
KE DEPAN PINTU GERBANG KEMERDEKAAN NEGARA INDONESIA,
YANG MERDEKA, BERSATU, BERDAULAT, ADIL DAN MAKMUR."

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

ISBN 978-602-5676-54-3

2019

PENATAAN KEWENANGAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



Seri Kajian Ketatanegaraan

www.mpr.go.id mprgoid mprgoid mprgoid MPR RI

INDONESIA INI BARU DARI MPR RI UNTUK RAKYAT

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

ISBN: 978-602-5676-54-3
Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H.
Ir. Tifatul Sembiring.
Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH
Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR
Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum., Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT
Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6
Jakarta Pusat
Email : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, bagian dari Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan.

Buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan merupakan hasil kajian yang dilakukan dengan para akademisi dan pakar tim ahli. Terbitnya buku-buku ini juga berkat kerjasama dengan para penyelaras diantaranya Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M. Penyebarluasan buku-buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku-buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus melakukan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku-buku Seri Kajian Ketatanegaraan ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 beserta aspirasi masyarakat dan daerah mendasari urgensi penataan wewenang untuk memperkuat fondasi MPR sebagai lembaga permusyawaratan yang mempertemukan representasi politik warga negara dan representasi kepentingan daerah.

Salah satu isu strategis yang berkembang dalam penataan wewenang MPR adalah wewenang MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara. Dokumen yang berisikan prinsip-prinsip arahan ini merupakan turunan dari Pancasila dan merupakan mandat dari UUD NRI Tahun 1945, sehingga harus menggambarkan keinginan seluruh daerah dan seluruh lapisan, serta golongan bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang meliputi seluruh lapangan kehidupan bangsa dan negara, baik pembangunan mental rohaniah dan karakter bangsa maupun pembangunan fisik, dan termasuk di dalamnya haluan pembangunan nasional, yang mengikat semua lembaga negara dan wajib dilaksanakan oleh pemerintahan di semua tingkatan mulai dari pusat sampai dengan daerah sebagai perwujudan kehendak rakyat Indonesia, yang menjamin keterpaduan, kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan nasional serta dilakukan secara bertahap dan ditetapkan dalam suatu Ketetapan MPR.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian, informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan penelitian dengan para peneliti dari perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Kajian di dalam buku ini meninjau isu strategis terkait wewenang MPR dalam menetapkan

haluan negara, tetapi juga mendalami peran MPR sebagai pengawal tujuan negara dan konstitusi.

Akhir kata, semoga Buku **"Penataan Kewenangan MPR",** dapat menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

I PENDAHULUAN 1
A BASIS EKSISTENSI NEGARA 1
B TUJUAN NEGARA DAN KEDAULATAN 4
C KONSTITUSI DAN TUJUAN NEGARA 6
II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI PENGAWAL TUJUAN NEGARA 15
A KELEMBAGAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA 15
B KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM KOMPARASI 20
C TUJUAN NEGARA DAN GRUNDNORM INDONESIA 25
D MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN TUJUAN NEGARA 28
III OPERASIONALISASI KEDAULATAN RAKYAT 31
A KEANGGOTAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT 32
B HALUAN NEGARA 41
C FORUM PERTANGGUNGJAWABAN KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA 52
IV PENEGAKAN KONSTITUSI 57
A MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN KEWENANGANNYA MENAFSIRKAN KONSTITUSI 58
B KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA 60
V RELASI ANTARA WEWENANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN OPTIMALISASI SISTEM PENDUKUNGNYA 73
A RELASI ANTARA KEANGGOTAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN TUJUAN NEGARA 75
B HALUAN NEGARA DAN FORUM PERTANGGUNGJAWABAN KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PRESIDENSIIL 78
C KORELASI ANTARA KEWENANGAN MENAFSIRKAN KONSTITUSI DAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA 81
D OPTIMALISASI SISTEM PENDUKUNG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT 83
E PENUTUP 94
REFERENSI 96

BAB I
PENDAHULUAN

Tujuan Negara merupakan cita cita manusia pada umumnya yang diharapkan terwujud dengan adanya Negara, tujuan Negara pada hakikatnya tidak lain merupakan tujuan umat manusia. Tujuan Negara yang demikian ini pada umumnya dinyatakan dalam Konstitusi masing-masing negara, terutama dalam pembukaannya. Sehingga esensi pembukaan merupakan hal yang penting dalam undang-undang dasar atau konstitusi Negara. Pembukaan atau kadang disebut Mukadimah ataupun Preambule atau *Preamble* dalam bahasa Inggris secara umum didefinisikan dalam kamus Cambridge sebagai "*something that happens before or leads to something else*"[1] atau dengan kalimat lain adalah sesuatu yang mengawali hal yang lain. Dalam konteks undang-undang dasar atau konstitusi, *preamble* atau pembukaan undang-undang dasar atau konstitusi suatu Negara merupakan hal yang esensial keberadaannya, tanpa tergantung apakah diasumsikan sebagai satu bagian yang integral dengan undang-undang dasar atau konstitusinya itu sendiri atau tidak, tidak pula tergantung pada panjang atau pendeknya pembukaan tersebut. Sebagai contoh Negara Yunani yang hanya memuat sebelas kata, atau Kosta Rika dan Peru masing-masing tiga puluh tiga kata, sedangkan sebaliknya, Iran tiga ribu dua ratus empat puluh sembilan kata, disusul dengan Papua Nugini dan sebagainya.[2] Disamping itu, pembukaan Undang-undang Dasar memiliki bentuk yang berbeda beda dan dapat digunakan untuk alasan yang berbeda pula. Namun secara umum merupakan pernyataan pengantar untuk menetapkan tujuan dan alasan, atau menjelaskan maksud, dan terkadang berisikan pula prinsip yang mendasar.[3] Sebelum beranjak pada tujuan Negara Republik Indonesia, penting kiranya membahas apa itu Negara dan apa tujuan dari Negara.

A. BASIS EKSISTENSI NEGARA

Negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka, atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah di antara kepentingan kepentingan saling

[1] https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/preamble
[2] Wim Voermans, Maarten Stremler and Paul Cliteur, *Constitutional Preambles* (Edward Elgar Publishing 2017) 23.
[3] ibid 6.

bertentangan perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya oleh negara. Dalam suatu komunitas politik yang diorganisir secara tepat, keberadaan negara adalah untuk masyarakat dan bukan masyarakat yang ada untuk negara. Akan tetapi, betapa pun majunya rakyat secara sosial, masyarakat yang menyusunnya tidak akan menjamin dapat menyelenggarakan urusannya sendiri tanpa adanya kekuasaan arbitrase tertinggi.[4] Sehingga dapat diasumsikan bahwa Negara merupakan suatu entitas politik yang memiliki kekuasaan baik kedalam maupun keluar. Berpijak pada pemahaman umum mengenai apa saja yang menjadi unsur terbentuknya negara, maka dapat dilihat dari hukum kebiasaan internasional yang tercermin pada konvensi Montevideo 1933. Konvensi Montevideo 1933 yang menyatakan unsur-unsur Negara, secara spesifik menyatakannya pada Article 1 yang berbunyi "*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states*", begitu pula The Arbitration Commission of the European Conference on Yugoslavia dalam Opinion No. I yang menyatakan bahwa '*the state is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organised political authority*' dan '*such a state is characterised by sovereignty*'. Konvensi dan opini tersebut dengan jelas menyatakan dasar dari eksistensi Negara, yaitu selain dari penduduk, wilayah, dan pemerintahan, serta kapasitas untuk melakukan hubungan dengan Negara lain yang dalam hal ini sangat berkaitan dengan ada atau tidaknya pengakuan dari Negara lain yang tentu saja bersifat politis. Disamping itu masalah kedaulatan Negara juga merupakan hal yang tidak mungkin dikesampingkan, karena kedaulatan merupakan lanjutan esensial yang mengikuti unsur-unsur yang mendasarinya. Apa yang dimaksud dengan kedaulatan adalah kekuasan yang tertinggi, absolut dan tidak ada lembaga lain yang menyamai dan mengontrolnya, yang dapat mengatur warga negara dan menentukan apa yang menjadi tujuan negara.[5] Pada dasarnya, prinsip ini menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan, kekuasaan macam ini disebut kedaulatan. Kedaulatan memiliki dua aspek ganda, yakni internal dan eksternal. Secara internal berarti supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam suatu negara atas individu dan masyarakat dalam wilayah yurisdiksinya, sedangkan eksternal berarti independensi mutlak suatu negara sebagai suatu kesatuan dalam hubungannya dengan negara lain.[6] Dengan kalimat lain, negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.[7] Hal ini khususnya secara internal berarti mensyaratkan individu

[4] C.F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Suatu Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk (Terjemahan)* (Nusa Media 2015) 6.
[5] Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum* (Kencana 2013) 91.
[6] C.F. Strong (n 4) 8–9.
[7] Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Rineka Cipta 2001) 64.

dan masyarakat dalam wilayah yurisdiksi Negara yang disebut sebagai rakyat, dengan asumsi bahwa suatu negara tidak bisa ada tanpa ada rakyatnya. Unsur rakyat ini sangat penting karena sebenarnya rakyatlah yang secara langsung dan konkrit berkepentingan agar negara itu berjalan dengan baik, begitu juga manusia-manusia jugalah yang berperan menentukan dalam negara sebagai organisasi. Oleh karenanya dalam suatu Negara masyarakat memiliki arti penting dalam sebuah negara.[8] Hal hal tersebut merupakan hal yang bersifat teoritis mengenai hal ihwal kedaulatan Negara.

Selanjutnya, menurut Nkambo Mugerwa, kedaulatan memiliki tiga aspek utama yaitu eksternal, internal dan territorial, yaitu[9]:

1. Eksternal kedaulatan adalah hak bagi setiap negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok-kelompok lain tanpa kekangan, tekanan atau pengawasan dari negara lain;
2. Aspek internal kedaulatan ialah hak atau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara kerja lembaga-lembaga tersebut dan hak untuk membuat undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhinya.
3. Aspek teritorial kedaulatan berarti kekuasaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

Kedaulatan Negara dalam perspektif konstruktivis tentang kedaulatan adalah memperlakukan kedaulatan sebagai prinsip penataan dasar masyarakat internasional. Dengan menggunakan gagasan struktur konstitusional untuk mengonseptualisasikan fondasi normatif masyarakat internasional namun terdapat pula nilai sekunder, nilai dependen. Ini bukan untuk menyangkal bahwa kedaulatan adalah prinsip pengorganisasian dasar masyarakat negara saat ini, sebaliknya, untuk mengakui secara tepat apa kedaulatan itu, yaitu sebuah prinsip pengorganisasian, tidak lebih atau tidak kurang. Kedaulatan adalah prinsip utama yang memiliki kekuatan dan otoritas yang tinggi yang sesuai dengan mandat yang disahkan secara otonom oleh otoritas politik. Namun, tidak ada prinsip kedaulatan yang menjelaskan mengapa kekuasaan dan wewenang harus diatur sedemikian rupa; satu-satunya cara untuk membenarkannya adalah dengan mengkaitkan nilai-nilai diatasnya. Dengan kata lain, legitimasi negara berdaulat bertumpu pada nilai-nilai selain prinsip kedaulatan,[10] sehingga dapat diartikan bahwa diatas fondasi nilai-nilai, kedaulatan itu berdiri, dan dalam geraknya kedaulatan merupakan sarana mengorganisir, baik kedalam atau internal pada rakyatnya dan

[8] ibid 65.
[9] Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, Dfan Fungsi Dalam Era Dinamika Global* (Alumni 2001) 24.
[10] Christian Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations* (Princeton University Press 1999) 159.

mengorganisir dalam keluarga bangsa bangsa melalui konsep kesetaraan yang berasal dari konsep kedaulatan Negara.

Disamping itu, menurut Brierly, dengan melihat pendapat Hobbes dan Austin yang menyatakan bahwa tiada hukum tanpa adanya kemauan penguasa politik, saat ini untuk mengidentifikasi hukum adalah adanya kemauan negara, satu satunya kondisi esensial keberadaan hukum adalah adanya entitas politik yang mengakuinya sebagai hukum dan setuju untuk terikat didalamnya.[11] Dengan asumsi yang demikian ini, maka tidaklah mungkin suatu Negara terbentuk tanpa adanya otoritas yang melegitimasinya yang menghasilkan bentuk kedaulatan baik secara internal maupun eksternal. Menurut C.F. Strong, kedaulatan berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan, Strong mengkategorikan pula kedaulatan menjadi dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal, kedua aspek tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Secara internal: supremasi seorang atau sekumpulan orang didalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yurisdiksinya;
2. Secara eksternal: berarti independensi mutlak satu negara sebagai satu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.[12]

B. TUJUAN NEGARA DAN KEDAULATAN

Tujuan Negara untuk melindungi rakyatnya, seiring dengan kepentingan nasional masing-masing Negara, seiring dengan meningkatnya internasionalisasi perindustrian dan perdagangan sebagai tahapan lanjut dari revolusi industri dan konsekuensi dari internasionalisasi aktivitas perusahaan, yang keduanya menantang monopoli hukum dan politik negara, menciptakan hukum dan hubungan internasional kontemporer.[13] Tujuan Negara dapat disetarakan dengan tujuan konstitusi, hanya saja tujuan Negara bersifat statis, adapun tujuan konstitusi adalah lebih operasional. Hal ini tentu saja dapat difahami berdasarkan dimana tujuan Negara tersebut dirumuskan, dan bagaimana tujuan Negara tersebut dioperasionalkan. Dengan demikian dapat dikatakan terdapat keterkaitan yang erat antara pembukaan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dengan Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusinya. Berdasarkan keterkaitan antara pembukaan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dengan Tujuan Negara dapat dijelaskan bahwa tujuan Negara yang termaktub dalam Pembukaan tidak akan dapat terlaksana apabila tidak diimplementasikan dalam pasal-pasal dalam Undang-undang Dasar atau konstitusi, dengan demikian tujuan Negara yang termaktub dalam pembukaan suatu Undang-Undang Dasar atau

[11] J. Brierly, *The Law of Nations* (Oxford University Press 1955) 70–71.
[12] C.F. Strong (n 4) 8.
[13] Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Columbia University Press 1966) 21.

Konstitusi akan secara serta merta sejalamn dengan tujuan konstitusi itu sendiri, namun dalam konteks yang lebih operasional. Sehingga menurut Mahfud MD, semua Konstitusi di dunia mempunyai tujuan.

a. Mengatur lembaga-lembaga negara beserta wewenangnya;
b. Mengatur perlindungan hak-hak asasi manusia.

dan masih banyak hal yang diatur di luar Konstitusi namun memiliki sifat dan kekuatan mengikat seperti Konstitusi dengan adanya Konvensi.[14] Begitu pula sebaliknya fungsi Undang-Undang Dasar negara dari suatu negara hukum adalah[15]:

a. sebagai peraturan-perundangan yang tertinggi, dan
b. sebagai sumber hukum bagi semua peraturan-perundangan yang berlaku di negara.

Adapun kepentingan nasional pada hakikatnya dapat diartikan sebagai manifestasi dari tujuan negara dalam bentuknya yang lebih konkrit yaitu melindungi Negara dan warganegaranya yang pada hakikatnya berakar dari kedaulatan negara. Arti kedaulatan itu sendiri merupakan terjemahan dari kata "*Souvereiniteit*" yang asal katanya superanur atau superanitas yang berarti kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi di dalam suatu wilayah.[16]

Sebagai contoh adalah masalah perdagangan lintas batas wilayah Negara di level regional Uni Eropa terdapat pengaturan yang bersangkutan dengan *natural person*/individu dan *undertaking*/pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), yang dikenal sebagai the *substantive of EU Law*, yang bermuara pada Article 26 (ex Article 14 TEC) paragraph 2. TFEU yang menyatakan:

> *The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties.*

serta aturan lain yang tersebar dalam TFEU, beserta aturan persaingan usaha bagi *undertaking*/pelaku usaha yakni pada pasal 101 sampai dengan 108 TFEU beserta aturan lebih lanjut dalam bentuk *directive*, yang pada intinya adanya pelarangan segala bentuk tindakan Negara yang dapat mengancam pergerakan barang dan jasa serta menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat melalui pembatasan gerak lintas batas barang dan jasa di level Uni Eropa, namun demikian dalam TFEU pula, yang secara spesifik dinyatakan dalam Article 36[17] (ex. Article 30 TEC) bahwa "*The provisions of Articles 34 and 35 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of*

[14] Moh. Mahfud MD (n 7) 72.
[15] S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi Dan Kekuasaan MPR* (Bina Usaha 1984) 48.
[16] Moh. Mahfud MD (n 7) 67.
[17] OJ C 326/47, 'The Treaty on the Functioning of the European Union'.

health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States." Article ini pada dasarnya merupakan gambaran bagaimana negara-negara anggota Uni Eropa memiliki kebebasan untuk mengecualikan pengenaan pengaturan di level regional untuk Negaranya berdasarkan kepentingan nasional negara masing-masing dan berdasarkan penghormatan atas kedaulatan Negara anggotanya. Kedaulatan negara yaitu teori yang memandang bahwa sumber kekuasaan tertinggi adalah negara itu sendiri. Sehingga dengan adanya negara maka ada kekuasaan yang diperoleh oleh pemerintah dari negara itu dan pemerintah berkuasa sebagai alat Negara.[18] Meskipun bukan berarti kedaulatan benar-benar bebas dari tantangan, hal ini sejalan dengan pendapat Gary Wilder yang menyatakan bahwa sejak berakhirnya Perang Dingin dan intensifikasi globalisasi neoliberal, batas-batas kedaulatan negara untuk menciptakan kondisi bagi kebebasan substantif dan pertumbuhan manusia dan kegagalan internasionalisme untuk menciptakan kondisi bagi keadilan global dan solidaritas manusia telah terlihat jelas. Bahkan jika masyarakat berhasil memberdayakan institusinya secara demokratis untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi mereka, keputusan penting yang akan menentukan kehidupan mereka dibuat di tempat lain, yakni oleh pelaku ekonomi swasta, dan lembaga internasional.[19] Hal ini menunjukkan relatifitas kedaulatan Negara ketika dihadapkan oleh globalisasi yang berkembang saat ini.

C. KONSTITUSI DAN TUJUAN NEGARA

Semua prinsip konstitusionalisme memiliki karakteristik tujuan untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mencapai tujuannya tersebut, negara harus mematuhi prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Negara yang baik adalah negara yang memiliki struktur kelembagaan yang ditandai dengan konstitusionalisme. Sampai batas tertentu, beberapa prinsip konstitusionalisme harus dihormati berkaitan dengan kedaulatan negara yakni pada klaim otoritas yang dibuat oleh semua negara atas orang dan wilayah. Suatu pemerintahan yang tidak menegaskan kedaulatan atau yang pada tingkat tertentu tidak dapat memenuhi klaim ini tidak akan menjadi sebuah negara. Selanjutnya, agar negara dapat menggunakan kedaulatannya, maka harus ada pemisahan kekuasaan dan supremasi hukum.[20] Dalam konteks Indonesia, segala pengaturan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bermuara pada pembukaannya, yang didalamnya mengandung berbagai aspek yang pada

[18] Moh. Mahfud MD (n 7) 67.
[19] Gary Wilder, 'Decolonization And Postnational Democracy', *Forms of Pluralism and Democratic Constitutionalism* (Columbia University Press 2018) 54.
[20] NW Barber, *The Principles of Constitutionalism* (1st edn, Oxford University Press 2018) 18–19

hakikatnya difahami sebagai bangunan fundamental bangunan dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar, yang kesemuanya berakar pada kedaulatan yang dijalankan melalui pembatasan kekuasaan melalui pembagian atau pemisahan kekuasaan dan disepakati dalam suatu bentuk hukum yang bersifat suprematif yang membawa republik ini menuju tujuannya. Pembukaan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi negara dapat difahami sebagai jiwa dari Undang-Undang Dasar atau Konstitusinya, Menurut Kaelan Pembukaan UUD 1945 merupakan deklarasi bangsa dan negara Indonesia, yang memuat Pancasila sebagai dasar negara, tujuan negara serta bentuk negara Republik Indonesia. Sehingga Pembukaan UUD 1945 dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai *staasfundamentalnorm* dan berada pada hierarkhi tertib hukum tertinggi di Negara Indonesia.[21] Secara umum Pembukaan undang-undang dasar atau konstitusi terdiri dari tiga kategori elemen. Kategori pertama terdiri dari unsur-unsur yang menyangkut struktur umum sistem konstitusi yang ditetapkan dalam bagian utama dokumen konstitusi. Elemen-elemen ini adalah kekuatan konstituen, kedaulatan nasional, supremasi hukum dan demokrasi. Kategori kedua terdiri dari elemen-elemen yang berhubungan dengan hak-hak dasar, dalam arti luas: martabat manusia, hak dan kebebasan dan kesetaraan. Kategori ketiga dan terakhir terdiri dari unsur-unsur yang menyangkut karakteristik nasional. Elemen-elemen ini adalah sejarah, agama, sekularisme dan pluralisme dan minoritas.[22] Gambaran mengenai pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut merupakan penggambaran umum akan hakikat berbangsa dan bernegara, namun akan lebih terlihat dengan jelas apabila ditelaah lebih detail mengenai apa yang terkandung didalamnya, terutama pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan 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.[23]

---

[21] Kaelan, *Inkonsistensi Dan Inkoherensi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis Dan Yuridis)* (Paradigma 2016) 56.

[22] Voermans, Stremler and Cliteur (n 2) 25.

[23] 'Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'.

Tujuan Negara Indonesia terlihat berakar dari nilai-nilai yang mendasarinya, yakni Pancasila. Pancasila sebagai *grundnorm* atau *philosophischegrondslag* tercermin pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang masih tetap dipertahankan dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Tujuan Negara Republik Indonesia dapat dikatakan berakar pada Pancasila terlihat dalam penempatannya dalam satu alinea yang utuh. Merujuk pada pendapat Wirjono Prodjodikoro, maka Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibagi menjadi dua sub bagian, yakni pertama, tujuan Undang-Undang Dasar; Kedua adalah penyebutan dasar dari susunan Negara. Adapun tujuan undang-undang dasar bersifat internal dan eksternal, yakni mengenai tindakan pemerintah pada warga negaranya, dan yang kedua adalah mengenai tindakan pemerintah secara eksternal.[24]

Disamping itu apabila dicermati, terdapat beberapa elemen dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni:

1. mengenai sarana untuk menjalankan Negara, yakni membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia, Negara pada hakikatnya haruslah memiliki otoritas atau kekuasaan untuk membentuk dan melaksanakan undang-undang. Otoritas atau kekuasaan tersebut dapat diartikan sebagai pemerintah. Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara, eksistensi suatu negara tidak dapat dilepaskan tanpa keberadaan pemerintahnya, karena pemerintah merupakan kekuasaan yang terorganisir, oleh karenanya pemerintah adalah suatu organisasi yang memiliki hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan[25];
2. tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial;
3. kemerdekaan bangsa Indonesia, dalam arti adanya peneguhan kedaulatan Negara sebagai entitas yang independen yang berdiri sejajar diantara bangsa-bangsa yang lain. Dalam sejarah umat manusia, perjuangan untuk kemerdekaan mempunyai arti yang sangat penting, yaitu adanya kenyataan bahwa semua perang dilakukan untuk kemerdekaan, semua revolusi dimulai untuk kemerdekaan, dan percobaan manusia di lapangan ilmu pengetahuan, ekonomi dan teknik mendapat dorongan dari keinginan dan semangat untuk mencapai kemerdekaan yang lebih luas. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa cita-cita kemerdekaan adalah sumber semua cita-cita, baik di lapangan politik, sosial, kebudayaan, ekonomi dan lain-lainnya, walaupun tafsiran serta pengertian akan faham tersebut

[24] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia* (Penerbit Dian Rakyat 1977) 36–37.
[25] C.F. Strong (n 4) 10.

sangat beragam.[26] Kemerdekaan dapat diartikan sebagai *conditio sine qua non* untuk mensejajarkan diri dengan subyek hukum yang lain, sehingga pertimbangan suatu Negara untuk mengakui Negara lain salah satunya adalah kemerdekaan, dengan demikian kemerdekaan adalah kondisi mutlak untuk menciptakan kesetaraan. Dibawah pengaruh doktrin kesetaraan dalam kedudukan negara-negara, saat ini umum ditemui dalam perjanjian internasional multilateral yang menampilkan negara-negara penandatangan dalam urutan alphabetical,[27] dengan demikian lebih menekankan adanya kesetaraan sekaligus penghormatan atas kedaulatan;

4. keinsyafan akan keniscayaan perlunya Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, hal ini dapat dijelaskan keterkaitannya, yaitu Pembatasan kekuasaan penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang, adanya perlindungan hak asasi manusia, Pedoman penyelenggaraan Negara untuk mengatur tertib bernegara, mulai dari pembentukan lembaganya, hubungan antar lembaga Negara, maupun antara lembaga Negara dan rakyatnya;[28]
5. berkedaulatan rakyat, yang merupakan bentuk kedaulatan internal, dimana rakyat adalah penguasa yang utama didalamnya, dan kedaulatan rakyat tersebut terimplementasikan dalam suatu mekanisme, yaitu demokrasi. Kedaulatan itu sendiri memiliki arti kekuasaan tertinggi, apabila dikemukakan apa yang dimaksud dengan kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak lain, tanpa harus selalu menggunakan paksaan berdasarkan kewibawaan, dengan demikian pihak yang berkuasa itulah yang menentukan kehendaknya, pihak yang berkuasalah yang menentukan kemauan kepada pihak yang dikuasai. Oleh karena itu kekuasaan Negara yang tertinggi berarti kekuasaan yang tertinggi yang menentukan kehendak di dalam negara tersebut,[29] dan sebaliknya demokrasi memberikan pemahaman pula bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat.

Dengan pemahaman demikian, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar hal tersebut dapat terlaksana dengan baik, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan bersama dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti ini biasa disebut konstitusi.[30] Kedaulatan rakyat itu sendiri merupakan teori kedaulatan yang memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan

[26] Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Rajawali 1981) 30–31.
[27] Arthur Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations* (Macmillan Company 1964) 197.
[28] Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press 2017) 46.
[29] Joeniarto, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara* (Bina Aksara 1984).
[30] Harjono, *Transformasi Demokrasi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Repuiblik Indonesia 2009) 3.

tugasnya pemerintah harus berpijak pada keinginan rakyat,[31] konsekuensinya bahwa jika dalam menjalankan tugasnya pemerintah itu bertindak secara bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka pemerintah itu dapat dijatuhkan oleh rakyatnya.[32] Kedaulatan rakyat memberikan konotasi yang bertumpu kepada pengertian bahwa kekuasaan yang tertinggi di dalam Negara Republik Indonesia berada di tangan rakyat Indonesia. Sehingga dalam sistem politik yang berkedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk memberikan dan atau menentukan putusan-putusan politik yang terakhir. maka konsekuensinya semua pihak baik penguasa maupun rakyat itu sendiri harus patuh dan melaksanakannya, tanpa ada alasan apapun yang dapat dipergunakan untuk melakukan penyimpangan atau penyelewengan, kecuali ditentukan sebaliknya.[33]

Menurut Soehardjo, demokrasi mengandung nilai-nilai umum, antara lain: Pengakuan bahwa dalam masyarakat terdapat perbedaan perbedaan, baik pendapat maupun kepentingan; Perlu ditemukannya cara penyelesaian terhadap kepentingan kepentingan yang saling bertentangan secara damai; Perlunya ditemukan cara-cara pergantian pimpinan dalam masyarakat tanpa melalui banyak gejolak, dan cara cara penyelesainnya tersebut haruslah secara adil melalui hukum.[34] Jadi pada dasarnya demokrasi adalah bernilai penyelesaian perselisihan dengan damai dan secara melembaga; penjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; penyelenggaraan pergantian pimpinan secara teratur; pembatasan pemakaian kekerasan sampai tingkat minimum; pengakuan adanya keanekaragaman; dan sebagai penjamin tegaknya keadilan.[35] Bahkan dalam tinjauan kesejarahan, konsep kedaulatan rakyat tersebut terlihat sangat mengilhami pemikiran para pendiri bangsa, terbitnya Majalah Tabloid Daoelat Ra'jat pada tahun 1931 dengan Redaksi yang dipimpin oleh Mohammad Hatta, Sutan Syahrir, dan Suparman, sama halnya dengan majalah Fikiran Ra'jat yang dipimpin oleh Soekarno. Berdasarkan penamaan dan isinya, majalah tersebut mempromosikan gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagai landasan Indonesia merdeka.dari majalah-majalah tersebut dengan seketika dapat ditengarai bahwa kedaulatan rakyat merupakan gagasan yang sangat mendasari pemikiran mereka.[36] Keinsyafan para *founding fathers* akan pentingnya kedaulatan rakyat tidak terlepas dari cita cita akan kemerdekaan rakyat Indonesia, dan kemerdekaan rakyat tersebut harus pula dibarengi kemerdekaan teritorinya, yang membawa bangsa Indonesia pada gerbang kemerdekaan. Kedaulatan rakyat dan Negara

[31] Moh. Mahfud MD (n 7) 66.
[32] ibid 67.
[33] S. Toto Pandoyo (n 15) 134.
[34] Soehardjo, *Konstitusi & Demokrasi: Beberapa Pemikiran Tentang Hukum* (Dahara Prize 1991) 9.
[35] Anwar. C., *Teori Dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi Dan Implementasi Pada Lembaga Negara* (Setara Press 2017) 40.
[36] ibid 41.

memang berjalan beriringan, menurut Wirjono Prodjodikoro (dalam Mahfud MD) macam teori kedaulatan dapat diakui semua, namun tidak ada satupun dari keempat teori itu yang mempunyai kebenaran mutlak karena pada akhirnya, teori yang manapun, bisa disalahgunakan, dan terpenting sebenarnya adalah semangat para penyelenggara serta moral kekuasaan yang melandasinya.[37]

Keenam adalah Pancasila, sebagai landasan dari kelima elemen yang tersebut sebelumnya, terlepas bahwa istilah Pancasila tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar, namun substansi Pancasila termaktub dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[38] Karena memang tidak ada nomenklatur Pancasila didalamnya, namun isi didalamnya adalah sama dengan Pancasila yang dikemukakan Soekarno dalam Pidato 1 Juli 1945 meskipun tidak sama persis bunyi maupun urutannya. Menurut Buku Empat Pilar MPR, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengandung dua muatan esensial, yakni muatan cita-cita kenegaraan (*staatsidee*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*), yang selanjutnya dijabarkan lebih detail dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar. Lima dasar negara terdapat di dalam Pembukaan alinea keempat, akan tetapi nama Pancasila tidak terdapat secara eksplisit, namun secara ideologis substansinya adalah Pancasila.[39]

Soekarno dalam pidatonya di depan Rapat Besar Sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 ketika sidang membicarakan "Dasar Negara kita".

1. Kebangsaan Indonesia.
2. Internasionalisme, atau peri-kemanusiaan.
3. Mufakat atau demokrasi.
4. Kesejahteraan sosial.
5. Menyusun Indonesia Merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa.

Selanjutnya, Soekarno mensarikan rumusan Pancasila menjadi tiga dan satu sila, yakni:

> *"Dua dasar yang pertama, kebangsaan dan internasionalisme, kebangsaan dan peri-kemanusiaan, saya peras menjadi satu: itulah yang dahulu saya namakan socio-nationalisme. dan demokrasi yang bukan demokrasi barat, tetapi politiek- economische demokratie, yaitu politieke demokrasi dengan sociale rechtvaardigheid, demokrasi dengan kesejahteraan, saya peraskan pula menjadi satu: Inilah yang dulu saya namakan socio-democratie. Tinggal lagi ketuhanan yang menghormati satu sama lain. Jadi yang*

[37] Moh. Mahfud MD (n 7) 67.
[38] Sulastomo, *Cita Cita Negara Pancasila, 'Redupnya Pancasila, Hilangnya Jati Diri Bangsa'* (Penerbit Buku Kompas 2014) 26.
[39] Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara* (Sekretariat Jenderal MPR RI 2013) 44.

asalnya lima itu telah menjadi tiga: socio-nationalisme, sociodemokratie, dan ketuhanan. satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan "gotong-royong". Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong royong! Alangkah hebatnya! Negara Gotong Royong!"

Muhammad Hatta menyatakan bahwa Pancasila yang dikemukakan Soekarno adalah berlainan dari formula dan uraian dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Tetapi, desar ideologinya sama. Pancasila terdiri atas dua lapis fundamen, yaitu:

1. fundamen politik;
2. fundamen moral (etik agama).

Bagi Bung Karno sendi politik didahulukan, sendi moral menjadi penutup.[40] Selanjutnya, merujuk pada pendapat Kaelan, Sebagai dasar negara, Pancasila merupakan suatu asas kerokhanian yang dalam ilmu kenegaraan populer disebut sebagai dasar filsafat negara (*Philosofische Grondslag*). Kedudukan Pancasila merupakan suatu asas kerokhanian Negara yang merupakan sumber nilai, norma dan kaidah baik moral maupun hukum dalam negara Republik Indonesia, yang manifestasinya dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.[41] Dasar Negara Pancasila begitu penting kedudukannya, menurut Mahfud MD, karena begitu pentingnya arti dasar negara itu maka tidak lama setelah munculnya gerakan kebangkitan nasional di kalangan bangsa Indonesia muncul pula benih-benih perdebatan pemikiran mengenai dasar negara yang akan dipakai sebagai dasar penyelenggaraan kegiatan-kegiatan negara Indonesia yang akan dimerdekakan.[42]

Menurut Toto Pandoyo, dalam alinea keempat ini, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Negara yang dibentuk adalah negara kesatuan: Hal ini mengingat bahwa dengan negara-negara kecil, yang saling bermusuhan, akan mudah dikalahkan satupersatu oleh negara asing.
2. Tantangan yang perlu segera diatasi ialah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Mengingat Rakyat Indonesia sebelum merdeka hidup dalam kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan.
3. Negara Indonesia adalah negara republik yang berkedaulatan rakyat. Karena sebagian besar Rakyat Indonesia menolak gagasan feodalisme dan tidak menyukai pemerintahan yang diktatorik.
4. Falsafah dan Dasar Negara Indonesia adalah Pancasila. Rakyat Indonesia menolak gagasan Demokrasi Liberal, tidak pula menyukai gagasan

[40] Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila* (Inti Idayu Press 1977) 12.
[41] Kaelan (n 21) 55.
[42] Moh. Mahfud MD (n 7) 3.

Demokrasi Sentralistik namun mempunyai kekhasan yaitu dalam hal pengambilan keputusan sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia.[43]

Secara lebih operasional Ideologi Hukum dalam tata hukum Indonesia berkaitan dengan *rechtsidee*, bersumber pada pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila merupakan idelogi hukum (*legal ideology*) mengandung cita-cita yang mengacu pada nilai-nilai demokrasi dan keadilan sosial dan harus diterjemahkan secara operasional pada produk-produk hukum dibawahnya.[44] Apabila diuraikan lebih lanjut, maka terdapat korelasi yang bertautan satu sama lain antara siapa yang menjalankan Negara, siapa pemegang kekuasaan tertinggi, dan kearah mana Negara ini harus melangkah, serta apa yang menjadi landasan berjalannya Negara ini. Menurut Sri Soemantri, UUD 1945 dapat dipahami sebagai:

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. berisi pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
3. mengandung (berisi) suatu keinginan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.
4. UUD 1945 melalui perubahan dan penyesuaiannya, merupakan tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.[45]

Adapun kaitan antara demokrasi dan kesejahteraan rakyat dapat dijelaskan dalam konsep dilematis, bahwasanya demokrasi telah membuktikan tidak dapat bergerak dimana mayoritas rakyat secara politik sangat lumpuh, tidak menyadari akan apa yang mereka miliki, tidak berpendidikan, dan tidak menyadari pula akan suatu ikatan kepentingan bersama. Memang sangat sulit untuk memperkenalkan suatu sistim demokratis pada suatu negara yang telah biasa dengan pemerintahan yang lebih otoriter, terutama bila standar ekonominya rendah dan sarana komunikasinya belum berkembang.[46] Dengan kalimat lain, demokrasi akan berjalan dengan baik hanya apabila kesejahteraan masyarakat berada dalam level yang baik, dan sebaliknya demokrasi tidak mungkin berjalan seperti yang diharapkan tanpa kehadiran kesejahteraan bagi masyarakat. Hal ini berlaku juga dengan kesejahteraan, artinya kesejahteraan tidak akan dapat tercapai apabila demokrasi tidak berjalan secara optimal. Mengingat tujuan Negara Indonesia seperti halnya yang termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia maka pemerintahan yang baik, yang terdiri dari

[43] S. Toto Pandoyo (n 15) 63.
[44] I Dewa Gede Atmadja, 'Membangun Hukum Indonesia: Paradigma Pancasila', *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat* (Setara Press 2013) 119.
[45] Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran Dan Pandangan* (PT Remaja Rosdakarya 2014) 66–67.
[46] R.M. Mac Iver, *Jaring-Jaring Pemerintahan (Terjemahan)* (Aksara Baru 1980) 204.

institusi institusi pemegang cabang kekuasaan baik, cabang kekuasaan legislative, eksekutif maupun yudisial haruslah menjadi institusi yang mampu menghadirkan demokrasi sebagai nafasnya, dan menyadari bahwa rakyatlah yang berdaulat melalui penghormatan dan pematuhan pada kesepakatan bersama yang terdokumentasikan dalam Undang-undang Dasar dengan dilandasi pada nilai-nilai yang paling fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang bhinneka.

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI PENGAWAL TUJUAN NEGARA

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan) tidak mencantumkan adanya penjelasan. Dari penjelasan UUD 1945, Sri Soemantri[47] berpandangan bahwa terdapat tiga elemen dasar sebagai berikut:

1. Negara Indonesia berdasar atas hukum.
2. Negara Indonesia tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka.
3. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme.

Meskipun demikian bukan berarti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan) tidak mengandung tiga elemen dasar tersebut, elemen-elemen tersebut pada dasarnya masih terdapat didalamnya, bahkan pembatasan kekuasaan sangatlah jelas, terutama untuk masalah pembatasan kekuasaan Presiden, yakni dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Begitu pula dengan sistem pemerintahan yang digunakan, yakni sistem pemerintahan Presidensiil, yaitu sistem pemerintahan yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan antara legislative, eksekutif dan yudisial. Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia, maka terdapat keunikan tersendiri didalamnya, yakni adanya suatu lembaga yang tidak dapat dikategorikan sebagai parlemen namun dapat diasumsikan sebagai lembaga perwakilan.

A. KELEMBAGAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Sementara itu, apabila kita kaji keseluruhan UUD 1945 yang asli/lama, kita akan menemukan hal-hal berikut.

a. Negara Indonesia mengakui adanya hak asasi manusia dan warga negara; dan hal ini dapat dibuktikan dari pasal-pasal UUD 1945.

[47] Sri Soemantri (n 45) 75.

b. Adanya asas pemisahan kekuasaan (separation of powers principle) atau dan pembagian kekuasaan (distribution of powers principle), Indonesia menganut asas yang kedua.
c. Perbuatan siapa pun harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.
d. Berlakunya kekuasaan kehakiman yang merdeka dari campur tangan ekstra yudisial.[48]

Masalah pemisahan ataupun pembagian kekuasaan, pada dasarnya merupakan bagian dari konsep relasi antara cabang-cabang kekuasaan yang berdasarkan hukum yang berupa kesepakatan yang bersifat mendasar, yakni konstitusi dan setelahnya membentuk hukum yang berlaku dalam negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, Institusi Negara yang biasa terlibat dalam pembuatan hukum ada tiga, yaitu pemerintah, parlemen, dan pengadilan.

a. Pemerintah pada pokoknya merupakan produsen hukum terbesar di sepanjang sejarah. karena menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, di mana, dan bagaimana hukum itu akan dibuat. Untuk menghindari pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah, muncul ide untuk mengadakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Munculnya ide-ide konstitusionalisme, gagasan negara hukum (*Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*) pada dasarnya berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan. [49]
b. Parlemen, fungsi legislatif itu hanyalah menyangkut kegiatan pembuatan hukum dalam salah satu bentuknya saja, Sedangkan untuk tingkat yang lebih rendah, tidak dibuat oleh lembaga parlemen, Selebihnya parlemen hanya berfungsl sebagai pengawas saja [50]
c. Pengadilan, dalam sistem ”*civil law*”, peran pemerintah dan parlemen sangat dominan dalam pembuatan hukum, sedangkan pengadilan selama ini bersifat sekunder, tidak seperti di lingkungan negara yang menganut sistem ”*judge-made law*”. [51]

Teori dasar mengenai pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang membagi dan memisahkan tiga cabang kekuasaan, tersebut yakni Eksekutif, Legislatif dan Yudisial. Konsep pemisahan kekuasaan *a la* Montesquieu yang demikian ini diartikan oleh C.F. Strong bahwa Montesquieu menyimpulkan sebagai berikut, yakni bilamana kekuasaan eksekutif dan legislatif pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada kebebasan sebab memungkinkan orang atau badan

[48] ibid 76.
[49] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM* (Konstitusi Press 2005) 5.
[50] ibid 6.
[51] ibid 7.

tersebut memberlakukan hukum tirani dengan cara yang tiran pula.[52] Pemisahan kekuasaan yang merupakan esensi dari konsep trias politika tersebut selanjutnya dalam praktek ketatanegaraan negara negara diimplementasikan dalam suatu preferensi sistem pemerintahan yaitu Sistem Pemerintahan Presidensiil yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan diantara cabang-cabang kekuasaan tersebut, atau sistem pemerintahan parlementer, maupun sistem pemerintahan campuran. Preferensi sistem pemerintahan tersebut dapat terindikasikan melalui bagaimana relasi antara legislatif dan eksekutif.

Adapun dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan Presidensial yang merupakan preferensi yang dipilih oleh Indonesia dalam rangka menentukan sistem Pemerintahannya, yang dapat dibuktikan dalam proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat bersepakat mengenai 5 Kesepakatan Dasar yang menjadi pedoman dan arahan mengenai bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung, hal ini dilakukan semenjak Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut adalah:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan
5. Melakukan perubahan Undang-Undang Dasar tersebut dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances.*[53]

Hal tersebut pada hakikatnya menggambarkan bahwa preferensi sistem presidensiil yang digagas untuk diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dikatakan sebagai prinsip yang sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Berbicara masalah relasi antara eksekutif dan legislatif, asumsi kita tidak akan terlalu jauh dari pemahaman pada umumnya. Secara umum dipahami bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat diidentikkan sebagai salah satu cabang kekuasaan dalam Trias Politika, yaitu kekuasaan Legislatif, namun demikian apabila dilihat dari sejarah dan dasar filosofi pembentukannya, Majelis

[52] C.F. Strong (n 4) 322.

[53] MPR RI, 'Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999- 2002 Buku I' 5.

Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang tidak dapat diidentikkan begitu saja dengan lembaga legislatif yang lain (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah) meskipun tetap sebagai lembaga representatif.

Melihat ke belakang, yaitu pada saat Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, Mahfud MD berpendapat bahwa Pertama, aparatur demokrasi yang tertinggi di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia dan memegang kedaulatan atas nama rakyat Indonesia. Angota-anggotanya terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan-utusan daerah dan golongan yang dapat representatif sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sekalipun pada dasarnya seluruh anggota Majelis ini merupakan wakil rakyat tapi sebenarnya lembaga ini bukanlah merupakan parlemen.[54] Parlemen dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat merupakan sebagian dari keseluruhan anggota Majelis. Presiden sebagai Kepala Eksekutif merupakan mandataris dari Majelis dan bertanggung jawab kepada Majelis. Jadi sekalipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat tapi dia harus bertanggung jawab kepada Majelis, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat adalah bagian terbesar dari Majelis. Itulah ke-khasan demokrasi Indonesia yang paling utama yakni hubungan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam fungsi dan kedudukan masing-masing serta hubungan dalam bidang perundang-undangan atau legislasi.[55]

Struktur dan posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini dapat dipahami mengalami ambiguitas, pertama posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga dengan kewenangan tertinggi,[56] Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga Negara yang membentuk Undang-Undang Dasar diposisikan setara dengan lembaga negara lain, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden beserta lembaga Yudisial. Kedua pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah menyebabkan seakan akan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi *joint session* seperti halnya Congress Amerika Serikat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini menyerupai lembaga *joint session* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, karena tidak dapat dipungkiri bahwa kedua lembaga tersebut dipilih oleh rakyat sebagai wakil yang mewakilinya berdasarkan orientasi politiknya maupun kepentingan daerahnya sehingga terdapat kemiripan dengan model *Congress* Amerika Serikat

[54] Moh. Mahfud MD (n 7) 87–88.
[55] ibid 88.
[56] MPR RI, 'Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia' Ps. 4.

yang merupakan *joint session* antara *House of Representatives* dan *Senate*. Meskipun demikian bila dicermati lebih jauh, maka terdapat perbedaan yang cukup mendasar pada keduanya, yaitu apabila merujuk pada *Article I Section 1* Konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan bahwa *"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"*, hal ini berbeda dengan Pasal 2 Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "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". Perbedaan yang mendasar terletak pada:

1. *...Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives"* hal ini menujukkan bahwa Congress terdiri dari Senate dan House of Representatives, berbeda dengan makna kalimat "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah..." dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti terdapat perpindahan 'anggota' Dewan Perwakilan Rakyat maupun 'anggota' Dewan Perwakilan Daerah kedalam suatu lembaga yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan kalimat lain, hal ini mengindikasikan adanya perbedaan yang signifikan antara *Congress* Amerika Serikat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Congress* Amerika Serikat merupakan *joint session* antara *Senate* dan *House of Representatives*, sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan merupakan *joint session* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, melainkan sebagai lembaga yang mandiri namun beberapa aktifitas hanya dalam kondisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bersidang secara bersamaan dalam satu forum kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga dinamakannya sebagai sistem tiga kamar (trikameralisme). Meskipun dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar seperti ini dan Indonesia merupakan satu satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini.[57]
2. Kalimat *"All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States,..."* , menunjukkan bahwa kewenangan legislatif berada di tangan *Congress*, sedangkan untuk Indonesia Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar"

[57] Jimly Assiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara* (Konstitusi Press 2005) 97.

sedangkan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, disini tampak perbedaan yang jelas, di Amerika Serikat segala pembentukan hukum bersumber pada kekuasaan Congress Amerika Serikat sedangkan di Indonesia terdapat fragmentasi sumber kewenangan legislasi, yaitu untuk Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan untuk Undang-Undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya kekuasaan eksekutif Amerika Serikat diatur dalam *Article II Section 1* Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa *"The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, ..."*dan untuk kekuasaan yudisial termaktub dalam *Article III Section 1* Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa *"The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office"*

Kedua hal yang telah dikemukakan diatas pada dasarnya mengindikasikan adanya spesifikasi khusus mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak dapat disamakan begitu saja dengan *Congress* Amerika Serikat, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan merupakan *joint session* melainkan lembaga yang berdiri sendiri di luar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kedua Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah lembaga legislatif, namun supra legislatif yang hanya membentuk Undang-Undang Dasar, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga legislatif disamping Dewan Perwakilan Daerah dan ambiguitas kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut akan berimplikasi pada terlaksananya sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati sebagai pilihan sistem pemerintahan di Indonesia.

B. KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM KOMPARASI

Untuk melihat lebih jelas mengenai perbedaan dan persamaan kewenangan dan sekaligus kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakya, maka ada baiknya dilakukan komparasi atau perbandingan antara kewenangan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada periode di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan periode dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hasil perubahan sistem ketatanegaraan

yang diputuskan melalui amandemen Undang-Undang Dasar di tahun 1999-2002 melalui pelaksanakan pengambilan putusan empat kali yaitu:

1. Perubahan Pertama UUD 1945 hasil Sidang Umum MPR tahun 1999 (tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999).
2. Perubahan Kedua UUD 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000).
3. Perubahan Ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2001 (tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001).
4. Perubahan Keempat UUD 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2002 (tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002).

Adapun perubahan yang terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai berikut:

Pertama, Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal tersebut dijelaskan oleh Toto S Pandoyo, yakni saat ini sudah tidak memungkinkan lagi, untuk meminta dan atau memperoleh putusan-putusan politik secara langsung dari seluruh rakyat bagi segala macam permasalahan dan secara terus-menerus, sehingga seolah-olah tergambar bahwa asas kedaulatan rakyat di negara tersebut selalu dilaksanakan secara langsung dan murni. Adapun rasionalitasnya disebabkan adanya beberapa hal, yaitu:

a) rakyat negara pada umumnya berjumlah besar;
b) wilayah negara pada umumnya luas;[58]
c) urusan kenegaraan di bidang politik, pada waktu sekarang sudah sangat kompleks;
d) rakyat yang semakin heterogen, terutama tingkat pendidikan dan pengetahuannya; dan
e) rakyat saat ini sudah disibukkan dengan urusannya masing-masing.

Karena itulah, umumnya negara-negara yang menganut asas berkedaulatan rakyat, pada waktu sekarang, realisasinya yang murni dilakukan tiap kali secara ajeg dan kontinyu dengan jalan melaksanakan pemilihan umum yang bermaksud untuk membentuk suatu lembaga yang menjadi media para wakil rakyat yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.[59] Adapun Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian tidak lagi terdapat pemahaman bahwa level kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dimaksudkan

[58] S. Toto Pandoyo (n 15) 134.
[59] ibid 135.

lebih menegaskan kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh suatu lembaga negara, melainkan melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kedudukan MPR tidak lagi menjadi sebuah lembaga tunggal yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Kedua, Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Sedangkan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Ayat (2) menyatakan: Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden., dan Ayat (3) berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Ketiga, Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak, berubah menjadi Pasal 6A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Keempat Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat 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 undangundang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

Menjadi Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-

sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat 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 UndangUndang 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".

Selanjutnya, Ayat (2) Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Keempat, Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: Ayat (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Ayat (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir. Sedangkan Pasal 37 (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ayat (2) berbunyi Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. Ayat (3) menyatakan bahwa untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Ayat (4) menyatakan bahwa putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam versi Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pula Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yang dalam hal ihwal masalah kedudukan dan

kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat termaktub dalam beberapa rumusan, yakni:

Paragraf III Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatgewalt liegi allein bei der Majelis*) Angka 3 menyatakan bahwa Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis.

Angka VII Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungan jawab kepada Presiden.

Sebagai penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar 1945, beserta Penjelasannya, Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat juga diatur pula dalam beberapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:

Pertama, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, tepatnya pada Pasal 6 yang menyatakan bahwa apabila Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk memilih Wakil Presiden.

Kedua, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan, yaitu:

(1) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan

mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.

(2) Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan Keamanan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden, yang pengaturan kerjanya ditentukan oleh Menteri-menteri yang bersangkutan.

(3) Pemangku Sementara Jabatan Presiden melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh Majelis memegang jabatannya

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat perubahan yang cukup signifikan mengenai kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mulai dari perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadi lembaga Negara yang setara dengan yang lain, sampai dengan perubahan kewenangannya, yakni hilangnya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemberi mandat Presiden, perumus Garis-Garis Besar Haluan Negara beserta kewenangan lainnya yang diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

C. TUJUAN NEGARA DAN GRUNDNORM INDONESIA

Sebagaimana telah disebutkan dalam bab sebelumnya, bahwa tiap-tiap Negara memiliki tujuan Negara, namun demikian tujuan Negara bersifat abstrak, dan untuk mengenalinya maka diperlukan instrumen hukum, yaitu konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar pada hakikatnya selain memberikan rumusan secara lebih konkrit dan operasional, juga memberikan kepastian dan jaminan untuk melaksanakannya. Dengan demikian tujuan Negara dapat pula diartikan sebagai tujuan konstitusi dalam bentuknya yang lebih konkrit. Merujuk rumusan tujuan konstitusi sebagaimana rumusan tujuan negara, menurut J. Barents dalam Jimly Asshiddiqie, ada 3 (tiga) tujuan negara, yaitu

1. untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman;
2. mempertahankan kekuasaan; dan
3. mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum.[60]

Tujuan konstitusi atau tujuan Undang-Undang Dasar menjadi sesuatu yang identik satu sama lain, karena memiliki akar yang sama, yakni siapa subyek yang memiliki tujuan. Subyek yang memiliki tujuan tersebut tidak dapat dikatakan

[60] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, vol 1 (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Repuiblik Indonesia 2006) 149.

sebagai subyek tertentu berdasarkan kelompok, suku, ras, agama dan sebagainya, namun lebih dari itu adalah rakyat. Dengan dilandasi konsepsi mengenai siapa yang paling berkuasa dan memiliki hak di Negara maka konsep kedaulatan rakyat menjadi sangat mendasar.

Selanjutnya, berbicara mengenai rakyat, khususnya bagi konteks Indonesia, maka tidak mungkin dilepaskan dengan apa yang disebut sebagai bangsa. Konsep bangsa menurut Soekarno secara konseptual berdasarkan konsep bangsa yang ditawarkan oleh Ernest Renan, hal ini terlihat dalam Pidato 1 Juni 1945 yang menyatakan bahwa syarat bangsa ialah "kehendak akan bersatu". Perlu orang-orangnya merasa diri bersatu dan mau bersatu. Ernest Renan menyebut syarat bangsa: "*le desir d'etre ensemble*", yaitu kehendak akan bersatu. Menurut definisi Ernest Renan, maka yang menjadi bangsa, yaitu satu gerombolan manusia yang mau bersatu, yang merasa dirinya bersatu. Muhammad Hatta menyatakan bahwa bagi Soekarno dasar pertama adalah Kebangsaan, yang menghendaki satu *nationale Staat*, yang meliputi seluruh kepulauan Indonesia, yang sebagai cetakan alam berkumpul di sana di khatulistiwa sebagai satu kesatuan. Hatta 12 [61] Untuk menegaskan ini dasar Kebangsaan disebut sebagai dasar pertama. Bung Karno mempergunakan dalil-dalil dari teori geopolitik, khususnya *Blut-und-Boden Theorie* atau penyatuan bangsa dan wilayahnya dari Karl Haushofer.13[62]

Begitu pentingnya definisi bangsa bagi Indonesia dapat dilihat pula dari teks Proklamasi kemerdekaan Indonesia, sebagai berikut:

> P R O K L A M A S I
> Kami bangsa Indonesia dengan ini menjatakan kemerdekaan Indonesia.
> Hal-hal jang mengenai pemindahan kekoeasaan d.l.l., diselenggarakan
> dengan tjara saksama dan dalam tempo jang sesingkat-singkatnja.
> Djakarta, hari 17 boelan 8 tahoen 05
> Atas nama bangsa Indonesia.
> Soekarno/Hatta

Kalimat pertama yang mengawali adalah “Kami bangsa Indonesia”, hal ini menunjukkan bahwa arti bangsa bagi Indonesia sangatlah penting, disamping sebagai subyek yang utama, juga untuk memenuhi regularitas syarat penduduk yang permanen dalam unsur konstitutif pembentukan negara.

Selanjutnya, berbicara mengenai urgensi Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, selain daripada sebagai media untuk mendeklarasikan kemerdekaan bangsa Indonesia, maka perlu dipahami pula lonsekuensi

[61] Mohammad Hatta (n 40) 12.
[62] ibid 13.

yuridisnya yang lain. Menggunakan dasar teori Hans Kelsen, yakni hakikat *grundnorm* sebagai norma yang melandasi eksistensi norma-norma dibawahnya, yang dalam teori hukum dinamisnya menyatakan bahwa proses legislasi merupakan produk dari perdebatan politik, moral dan etika sebelum menjadi bagian dari domain teori hukum statis. Sedangkan teori hukum statis adalah Jika hukum merupakan tatanan hukum dan dipahami sebagai sistem norma-norma yang mengatur perilaku manusia maka menimbulkan pertanyaan mengenai validitas hukum. Validitas hukum adalah mengenai keabsahan otoritas pembuat hukum dan dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi.[63] Dengan menggunakan logika yuridis tersebut, maka Proklamasi dapat dikatakan sebagai *grundnorm,* karena Proklamasi memberikan dasar bagi terbentuknya semua hukum di Indonesia. Proklamasi kemerdekaan Indonesia adalah deklarasi kemerdekaan oleh bangsa Indonesia (dalam hal ini diwakili oleh Soekarno dan Hatta) dan merupakan landasan normatif utama bagi kelahiran suatu negara bangsa, sehingga seluruh tatanan hukum di Indonesia berakar dari eksistensi Proklamasi, jadi tanpa adanya Proklamasi maka tidak akan ada bangsa dan negara Indonesia. Muhammad Yamin mengatakan bahwa Proklamasi adalah sumber dari pada sumber segala hukum, yang menjadi dasar ketertiban baru di Indonesia. Dengan Proklamasi Kemerdekaan itu berkembanglah kekuasaan *de jure* di seluruh kepualauan Indonesia dalam tangan rakyat dan republik Indonesia.[64] Disamping itu, *grundnorm* hukum di Indonesia yang lain dalam konsep hukum statis adalah Pancasila, karena semua hukum positif di Indonesia, baik tertulis maupun tidak tertulis haruslah bersumber pada Pancasila. Pancasila harus diasumsikan sebagai nilai yang bersifat final, dengan catatan bahwa untuk mencapai pada ukuran ideal tersebut harus menggunakan rasionalitas. Rasionalitas dalam mencapai nilai-nilai 'Pancasila' tersebut dapat merujuk pendapat Bernard Arief Sidharta, yakni logika mengenai ada dan bekerjanya akal-budi dan nurani tersebut menyebabkan terbentuknya nilai-nilai dalam kesadaran manusia, dan dengan demikian manusia memiliki nilai-nilai dan kemampuan untuk menilai, memahami dan membedakan pengertian-pengertian: baik, buruk, salah, benar, adil, tidak adil, manusiawi, tidak manusiawi, dan sebagainya.[65] Pancasila adalah hasil karya bersama peradaban bangsa Indonesia. Pancasila merupakan puncak dari kaidah moral positif bangsa Indonesia yang berlakunya ditentukan oleh pendapat dan kemauan masyarakat. Yang menentukan berlakunya kaidah moral positif itu adalah pendapat masyarakat, jadi bukan apa yang ditetapkan oleh nurani perseorangan, melainkan pendapat umum, ini berarti bahwa kaidah moral positif itu mempunyai kekuatan obyektif yang berlaku bagi setiap warga komunitas terlepas dari keyakinan dan perasaan pribadi.[66]

---

[63] Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (the Lawbook Exchange 2005) 193–195.
[64] Muhammad Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi* (Penerbit Djambatan 1951) 16.
[65] Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat* (Genta Publishing 2013) 2.
[66] ibid 4–5.

D. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN TUJUAN NEGARA

Kaelan dalam kritiknya menyatakan bahwa dalam praktek penyelenggaraan negara dapat kita saksikan bahwa nampaknya demokrasi diletakkan sebagai suatu program yang justru memarjinalkan tujuan negara yang sebenarnya, yaitu mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia. Energi, biaya serta perhatian rakyat nampaknya justru ditanamkan pengertian bahwa demokrasi sebagai tujuan bernegara. Akibatnya rakyat tidak ditempatkan sebagai subjek demokrasi melainkan objek demokrasi. Namun demikian dalam praktek penyelenggaraan negara rakyat diletakkan sebagai objek demokrasi, dalam pengertian keterlibatan rakyat dalam demokrasi justru hanya tatkala pemilu semata, sementara setelah kekuasaan dilakukan oleh kalangan elit partai politik serta negara, rakyat tidak dapat melakukan koreksi, kritik dan sebaliknya kekuasaan dijalankan tanpa arah, tanpa sistem bahkan juga tanpa pertanggungjawaban.[67] Pendapat tersebut seharusnya menyadarkan kita untuk memperbaiki diri, yang mana dapat dimulai dari sistem maupun secara kelembagaan. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diartikan pula sebagai majelis permusyawaratan bangsa. Dengan demikian, berdasarkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka penting kiranya Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan kewenangan yang signifikan agar mampu menjadikan lembaga tersebut sebagai lembaga yang mewakili bangsa Indonesia untuk mengawal tujuan Negara Indonesia, namun bukan berarti menjadikannya sebagai lembaga superior seperti halnya MPR pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen), tepatnya pada Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak seharusnya pula terjebak pada konsep pemerintahan oleh mayoritas, namun lebih kepada penyeimbangan kekuasaan dari konstituen yang terdiri dari mayoritas dan minoritas menjadi kesatuan dalam musyawarah.

Beranjak dari esensi Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 serta aspirasi dari masyarakat dan dari berbagai daerah di Indonesia, maka terdapat urgensi penataan kewenangan untuk memperkuat Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga permusyawaratan bangsa Indonesia. Dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 tersebut terdapat 6 (enam) masalah strategis yang berkembang dalam penataan kewenangan MPR, yakni: Pertama, penambahan unsur keanggotaan MPR dari Unsur Golongan; Kedua, kewenangan MPR sebagai penafsir UUD; Ketiga, kewenangan MPR membentuk Ketetapan MPR;

[67] Kaelan (n 21) 185.

Keempat, MPR bertugas menetapkan Haluan Negara; Kelima, tugas MPR untuk menyelenggarakan siding tahunan dalam rangka penyelenggaraan forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara kepada rakyat Indonesia, dan Keenam, adalah meninjau dan mengevaluasi Ketetapan MPR untuk ditindak lanjuti DPR dan Pemerintah. Masing-masing isu strategis dimaksud diwujudkan kedalam rekomendasi Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan rekomendasi kepada DPR dan Presiden melalui Undang-Undang.

BAB III
OPERASIONALISASI KEDAULATAN RAKYAT

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur lembaga negara-lembaga negara yang terdiri atas Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Hal ini jelas berbeda dengan pengaturan masalah lembaga Negara saat ini, yakni semua lembaga memiliki kedudukan yang sama. Menurut Jimly Asshiddiqie,[68] Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham pembagian kekuasaan, namun setelah Perubahan Keempat, prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu tidak lagi dianut melainkan menganut paham pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances* antar lembaga-lembaga Negara, hal ini merupakan akibat diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka presiden yang semula dianggap tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis, saat ini diasumsikan langsung bertanggungjawab kepada rakyat pemilihnya. Karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi merupakan lembaga tertinggi Negara melainkan setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah serta Presiden, Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung, serta Badan Pemeriksa Keuangan dengan perkataan lain Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang sama derajatnya satu sama lain.

Namun demikian melihat dari kekhasan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pada hakikatnya merupakan lembaga Negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, namun bukan pelaksana kedaulatan rakyat penting kiranya untuk menjadikannya lembaga yang signifikan bagi terwujudnya tujuan Negara Indonesia berdasarkan Pancasila sebagaimana telah diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memiliki kapasitas yang demikian ini, maka diperlukan konsep yang mengarah pada restrukturisasi dan revitalisasi yang bersifat kelembagaan, yakni masalah keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang harus mampu merepresentasikan kepentingan seluruh elemen masyarakat baik dalam perspektif politis, daerah maupun golongan dalam masyarakat Indonesia yang begitu majemuk.

[68] Jimly Assiddiqie (n 57) 10.

Melalui restrukturisasi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut akan membawa dampak positif pada *planning* bangsa Indonesia menuju tujuan Negara yang dicita-citakan, menghilangkan ego sektoral sesaat pada cabang-cabang kekuasaan Negara dan membangun budaya demokrasi yang lebih sehat dan terarah, karena pada hakikatnya tidak ada elemen masyarakat yang merasa ditinggal oleh roda perkembangan jaman. Hasil dari kesepakatan yang mengacu pada tujuan Negara dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang dapat dijadikan acuan atau *blueprint* yang bersifat holistik, dalam artian dibentuk oleh perwakilan dari seluruh elemen masyarakat Indonesia yang majemuk dan berpijak pada tujuan Negara. Hasil kesepakatan tersebut bukan pula semacam paket kebijakan yang dibentuk oleh parlemen dan harus dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif seperti halnya lazim dilakukan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, namun harus dipatuhi oleh seluruh lembaga Negara termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri.

Haluan Negara tersebut merupakan haluan Negara yang dibentuk secara demokratis dengan tetap merujuk pada konsep demokrasi Pancasila yang tidak meninggalkan kekhasan kemufakatan yang merupakan hasil dari musyawarah, disamping itu demokrasi pada umumnya juga mengenal adanya mekanisme pertanggungjawaban yang tidak dapat dilepaskan dari mekanisme demokrasi itu sendiri. Pertanggungjawaban dapat dikatakan sebagai esensi dari demokrasi perwakilan, yakni adanya pertanggungjawaban dari wakil-wakil rakyat di seluruh cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislative, maupun yudisial kepada seluruh rakyat Indonesia selaku pemilik Kedaulatan.

Ketiga hal tersebut merupakan konsep revitalisasi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka mengawal bangsa ini menuju tujuan Negaranya, adapun penjelasan secara lebih terperinci sebagai berikut:

A. KEANGGOTAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Berbicara mengenai ketatanegaraan Indonesia, tidak mungkin dapat dilepaskan dari dasar Negara Indonesia itu sendiri, yakni Pancasila, dan mengenai lembaga-lembaga perwakilan, terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sila dari Pancasila sebagai Dasar Negara yang mendasari pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sila keempat, yaitu ‘Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’ yang selanjutnya diwujudkan secara demokratis dan dituangkan dalam klausul-klausul

mengenai lembaga-lembaga Negara dalam Undang-Undang Dasar, baik pengisiannya maupun hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negaranya.

Dalam perspektif historis, sekali lagi dapat dikatakan bahwa pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat didasari oleh Sila ke empat dari Pancasila, dan sebelumnya oleh Soepomo diberikan dasar rasional dalam pidatonya pada Sidang I Rapat Besar BPUPKI tertanggal 31 Mei 1945, yakni menggunakan konsep negara integralistik. Konsep Negara integralistik menurut Soepomo merupakan negara yang berdiri diatas relasi persatuan antara *kawula* dan *gusti* atau rakyat dan pemimpinnya yang terselenggara dalam suasana persatuan dan semangat kekeluargaan serta dijalankan secara gotong royong. Jaminan akan terwujudnya hal tersebut haruslah diwujudkan secara kelembagaan, dan lembaga tersebut adalah suatu lembaga permusyawaratan atau istilah Soepomo adalah 'Badan Permusyawaratan'.[69]

Selanjutnya Sidang II Rapat Besar BPUPKI tertanggal 15 Juli 1945, Soepomo mengatakan bahwa Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan menjelma dalam 'Badan Permusyawaratan' (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dengan pekataan lain Majelis Permusyawaratan Rakyat ini merupakan lembaga tertinggi di Republik Indonesia. Mengenai perubahan nomenklatur dari Badan Permusyawaratan menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat ditelusuri sebelumnya. Pertama kali Soepomo menyatakan penamaan Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti halnya yang kita kenal saat ini sebagai 'Badan' dan akhirnya menjadi 'Badan Permusyawaratan', lantas 'Badan Permusyawaratan' tersebut diubah menjadi 'Majelis Permusyawaratan Rakyat' dan selanjutnya nomenklatur 'Majelis Permusyawaratan Rakyat' ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Adapun susunan dan bentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah terdiri atas angota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan daerah serta golongan-golongan. Dengan demikian seluruh rakyat, daerah dan golongan memiliki wakil-wakilnya dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dan hal ini secara otomatis merrupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, MPR memiliki kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara dan wakilnya dengan sebutan Presiden dan Wakil Presiden.[70]

---

[69] *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1998) 31–47.

[70] ibid 293–294.

Konsep dari salah seorang '*the founding fathers*' Republik Indonesia tersebut menunjukkan bahwa terdapat pemahaman mengenai bagaimana menjalankan negara Indonesia ini, yaitu segala sesuatunya haruslah bersumber dari kehendak seluruh rakyat Indonesia, tanpa terkecuali. Namun demikian rakyat Indonesia tidak akan mungkin dapat mengatur dan menjalankan negara ini secara langsung tanpa adanya suatu lembaga yang merepresentasikan kedaulatannya sebagai bagian dari bangsa yang didalamnya terdiri dari berbagai pandangan politik, berada di daerah-daerah yang tersebar diseantero Indonesia dan merupakan bagian dari golongan-golongan dalam bangsa yang majemuk ini.

Selanjutnya, dalam konteks penormaan, pemikiran Soepomo mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat ini dituangkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang"

selanjutnya Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menyebutkan

> "Maksudnya ialah, supaya seluruh rakyat seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalalm Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Yang disebut "golongan-golongan, " ialah badan-badan seperti Kooperasi, Serikat Sekerja dan lain-lain Badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistim kooperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam Badan-badan ekonomi".

Secara lebih operasional ketentuan tersebut diuraikan dalam Paragraf III Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan berlanjut pada Paragraf IV Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Mengenai kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 yang demikian ini, menurut Wirjono Prodjodikoro,[71] bahwa apa yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini ialah suatu badan yang benar-benar mewakili seluruh rakyat dan benar-benar merupakan badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi diantara alat-alat negara di Indonesia, dengan demikian, hal inilah yang melandasi pemikiran Soepomo mengenai bagaimana untuk menyatukan bangsa Indonesia dengan basis keberagaman tersebut. Merujuk pendapat Sulastomo[72] bahwa *the founding fathers* telah melihat lebih jauh ke dalam fenomena kemanusiaan, yang bersumber dari bangsanya sendiri yang penuh dengan keanekaragaman, baik etnis, agama dan budaya yang merupakan

[71] Wirjono Prodjodikoro (n 24) 54.
[72] Sulastomo (n 38) 114.

potensi terpendam. Perbedaan tersebut akan membentuk kekuatan bangsa sesuai dengan filosofi Bhinneka Tunggal Ika.

Pemikiran para *founding fathers* mengenai pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah siapa saja yang memiliki kompetensi untuk merepresentasikan kepentingan dari rakyat yang terwakilinya, baik secara politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, kewilayahan oleh Utusan Daerah dan agamanya serta profesinya maupun kepentingan yang lain oleh Utusan Golongan.

Melihat dari susunan dan kedudukan Majelis Permuyawaratan Rakyat memang mengalami perubahan semenjak dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai catatan Undang-Undang Dasar 1945 telah ditetapkan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 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 (sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959) dan berlaku hingga awal reformasi.

Adapun beberapa pertimbangan dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dan disempurnakannya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Dengan dasar pemikiran bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bagian mana dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan atau lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.[73]

Perubahan tersebut menetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan perubahan itu tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik

[73] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan Pemasyrakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Sekretariat Jenderal MPR-RI 2013) 66.

Indonesia Tahun 1945.[74] Konsekuensi selanjutnya, dihasilkanlah rumusan pada Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi:

"*Negara Indonesia adalah negara hukum.*"

Ketentuan tersebut mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itulah yang mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat itu sendiri dan/atau kepada berbagai lembaga negara.[75]

Perubahan Pasal 2 ayat (1) dilakukan melalui pemungutan suara. Pemungutan suara tersebut bermaksud untuk memilih satu dari dua alternatif usulan:

Alternatif pertama:

> Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.

Alternatif kedua:

> 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.
>
> Hasil dari pemungutan suara tersebut adalah: 475 anggota MPR memilih alternatif 2, sedangkan 122 anggota MPR memilih alternatif 1, dan 3 anggota MPR memilih abstain.[76] yang berarti, pilihan kedua lebih unggul.
>
> Selanjutnya, Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:
>
> *(1) 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.*
>
> Klausul tersebut diatas mengubah ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:
>
> *"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*

[74] ibid.
[75] ibid 66–67.
[76] ibid 72.

Selebihnya, yaitu klausul pada Pasal 2 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masih tetap seperti sebelumnya, yaitu Pasal 2 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

> *"(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*
> *(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak."*

Sedangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi berubah sebagaimana yang terdapat pada pasal-pasal berikut ini:
Pasal 3 Undang-undang dasar 1945 yang menyatakan:

> "*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.*"

Berubah menjadi 3 ayat dalam Pasal 3 Undang-Undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945, yaitu:

> "*(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
> *(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presid*
> *(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar".*

Perumusan pasal tersebut dimaksudkan untuk melakukan penataan ulang sistem ketatanegaraan agar dapat diwujudkan secara optimal dengan menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara Majelis Permusyaratan Rakyat dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.[77]
Merujuk pada pendapat Atmadja yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diidentifikasi sebagai berikut:[78]

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan gabungan perwakilan Politik dan Perwakilan Daerah, karena keanggotaannya terdiri atas "seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat" dan "seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah ".
2. Dari konstruksi keanggotaannya yang terdiri dari "seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat " dan "seluruh anggotan Dewan Perwakilan Daerah " maka MPR merupakan badan perwakilan yang "berdiri sendiri".
3. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara (tidak lagi memegang supremasi), karena tidak melaksankan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

[77] ibid 74.
[78] I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi & Negara Hukum* (Setara Press 2015) 102–103.

4. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan Wakil Presiden; memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; memilih Wakil Presiden dari calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhalangan tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Identifikasi tersebut memang tidak memperlihatkan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti halnya Majelis Permusyawaratan Rakyat versi di bawah Undang Undang Dasar 1945, namun demikian apabila difahami, pada hakikatnya ketentuan ini tidak benar-benar mendistorsi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu lembaga yang merepresntasikan kedaulatan rakyat. Representasi kedaulatan rakyat di Majelis Permusyawaratan Rakyat memang harus diakui penting karena berkaitan dengan legitimasi Undang-Undang Dasar itu sendiri, yang nyata-nyata memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga representasi kedaulatan rakyat tersebut tidak mungkin untuk dialenasikan dengan kedaulatan rakyat itu sendiri, karena selain kedaulatan rakyat pada dasarnya bersifat statis apabila tidak dioperasionalisasikan oleh lembaga Negara juga karena fungsi dasarnya, yakni sebagai media musyawarah yang mempertemukan berbagai kepentingan segala elemen masyarakat dalam kerangka mewujudkan tujuan Negara. Sekali lagi, salah satu tujuan Negara Indonesia yang termaktub dalam Alinea IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kesejahteraan dan kecerdasan bangsa yang berdasarkan Pancasila.

Menurut Soetomo,[79]berangkat dari asumsi bahwa konstruksi masyarakat tentang kondisi sejahtera yang diidealkan sangat dipengaruhi oleh akar budayanya, maka bagi Indonesia sebagai negara dengan masvarakat majemuk, potensi terjadinya perbedaan dalam konstruksi masyarakat sejahtera tersebut cukup besar. Perbedaan tersebut dapat terjadi baik antara masvarakat lokal yang satu dengan yang lain, maupun antara masyarakat dengan negara. Oleh sebab itu kemajemukan perlu dimaknai sebagai realitas yang tidak terbantahkan. Pendapat ini menjadi kontekstual apabila dimasukkan dalam konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat, artinya pengakuan akan kemajemukan masyarakat secara kelembagaan menjadi sangat penting dalam masalah legitimasi Undang-Undang Dasar, termasuk penetapan tujuan negaranya, dan bagaimana menuju pada tujuan yang telah ditetapkan tersebut dalam kemufakatan.

[79] Soetomo, *Kesejahteraan Dan Upaya Mewujudkannya Dalam Perspektif Masyarakat Lokal* (Pustaka Pelajar 2014) 5.

Dengan demikian penambahan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah lebih merepresentasikan elemen-elemen dalam masyarakat secara lebih luas. MPR sebagai lembaga permusyawaratan dan sekaligus media bertemunya representasi politik warga negara dan representasi kepentingan daerah belum cukup menggambarkan representasi bangsa Indonesia secara lebih komprehensif, karena secara faktual terdapat golongan-golongan dalam masyarakat Indonesia yang secara faktual bersifat plural.

Representasi golongan dalam masyarakat Indonesia harus pula terwadahi secara proporsional dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pembagian secara proporsional tersebut tidak lain dimaksudkan sebagai manifestasi prinsip keadilan dalam asas kedaulatan rakyat, atau dengan perkataan lain demokrasi yang berakar dari kedaulatan rakyat harus dijalankan melalui prinsip keadilan karena tanpa adanya keadilan yang terwujud secara proporsional akan mengakibatkan distorsi pada kedaulatan rakyat itu sendiri.

Berbicara mengenai utusan golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebenarnya merupakan masalah tersendiri mengingat bagaimana kekuatan legitimasinya atau bagaimana mekanisme pemilihannya ataupun siapa konstituennya dalam pemilihan umum, karena pemilihan umum itu juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam konteks kedaulatan rakyat. Berkaitan dengan kompleksitas permasalahan yang menyertai ketika memasukkan unsur utusan golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan berarti Utusan Golongan tidak diperlukan, karena hal tersebut hanya merupakan simplifikasi permasalahan semata.

Merujuk pada pendapat Kuntjoro Purbopranoto[80] dengan mengakui hak sama bagi semua penduduk negara, tua-muda, laki maupun perempuan, tidak berarti bahwa semua orang itu sesungguhnya sama-sama cakap untuk diserahi memikul tanggung jawab pemerintahan Negara, dan apabila mereka itu sama memiliki kecakapan untuk diserahi pemerintahan, maka jumlah penduduk yang besar itu tidak mungkin akan dapat secara bersama sama menjalankan pemerintahan negara secara teratur dan baik. Dalam sejarahnya tiap tiap negara yang pemerintahannya berazaskan demokrasi pada praktek ketatanegaraannya selalu diadakan suatu organisasi didalam pemerintahan dan perlu diperhatikan dua pokok untuk membentuk satu pemerintahan yang dapat berjalan dengan baik, yakni masalah seleksi pemilihan orang yang cakap dan delegasi atau penyerahan kekuasaan oleh sekalian penduduk kepada segolongan orang.

Utusan Golongan tidaklah mungkin diisi melalui mekanisme pemilihan umum karena tidaklah mungkin suatu Utusan Golongan dipilih dan selanjutnya

[80] Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Penerbitan Universitas Airlangga 1960) 14.

merepresentasikan kepentingan masyarakat di luar golongannya, dengan demikian Utusan Golongan hanya dapat diajukan oleh golongan masyarakat atau organisasi masyarakat sebagaimana yang diatur dan diakui oleh peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensi penambahan unsur keanggotaan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, maka seyogyanya Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai pengisian keanggotaan MPR yang berbunyi:

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

Diubah menjadi:

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan dan diatur lebih lanjut dengan undang undang."

Merujuk pada pendapat Inu Kencana Syafiie,[81] yang menyatakan bahwa hak-hak individu yang tertera dalam sila keempat "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaran/perwakilan" harus diseimbangkan dengan sila ketiga, yaitu sila "Persatuan Indonesia" dalam rangka mewujudkan kesatuan. Hal ini karena sila-sila Pancasila itu sendiri memang harus saling kait dan menguatkan. Artinya, penekanan mengenai kerakyatan yang dipimpin dalam permusyawaratan/perwakilan tersebut harus juga dibarengi dengan prinsip persatuam Indonesia, sehingga perwakilan rakyat tersebut harus dilaksanakan tanpa meninggalkan elemen manapun di Indonesia demi mewujudkan persatuan.

Sudargo Gautama,[82] berpandangan bahwa yang menjadi tujuan utama dari setiap pemilihan umum ialah memperoleh hasil yang benar-benar representatif. Hasil dari pemilihan umum ini sedapat dapatnya harus menggambarkan kemauan rakyat. karena kemauan rakyat inilah sebenarnya yang merupakan dasar kekuasaan negara Dalam pemilihan umum kemauan rakyat ini harus diutarakan, dan hasil dari pemilihan umum ini harus benar benar menggambarkan aliran-aliran (kepeantingan) apa yang hidup dalam masyarakat. Semua kepentingan yang hidup dalam masyarakat ini harus terwujud dalam proporsi dan hubungan yang sebenarnya.

[81] Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Rineka Cipta 2011) 102.
[82] Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Hukum* (Alumni 1983) 102–103.

B. HALUAN NEGARA

Secara konseptual terdapat tiga rasionalitas dalam konsep Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, atau dengan kalimat lain terdapat korelasi yang tak terpisahkan antara Pancasila, Undang-Undang Dasar, dan Haluan Negara. Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pancasila dapat diartikan sebagai dasar dan ideologi negara yang berisikan prinsip-prinsip filosofis berbangsa dan bernegara yang berbentuk abstrak;
2. Undang-Undang Dasar sebagai *the supreme law of the land* atau peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia, yang bersubstansikan pengaturan secara umum dan berisikan prinsip-prinsip normative yang bersumberkan dari Pancasila; dan
3. Haluan Negara yang berisikan prinsip-prinsip arahan, dengan demikian Haluan Negara haruslah merupakan turunan dari Pancasila dan merupakan mandat dari UUD.

Menurut Maria Farida,[83] dengan merujuk pendapat Hans Kelsen yang mengemukakan adanya dua sistem norma, yakni sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada 'isi ' norma. Menurut sistem norma yang statik, suatu noma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus tersebut dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Adapun sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) merupakan sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara 'pembentukannya' atau 'penghapusannya'. dan susunan norma adalah berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, noma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhimya berakhir pada *grundnorm*.

Teori tersebut pada dasarnya dapat menjelaskan mengenai bagaimana kedudukan antara Pancasila, Undang-Undang Dasar dan Haluan Negara tersebut. Pancasila yang merupakan norma dasar ini berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Sehingga kedudukan Pancasila secara lazim dikatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Negara Indonesia.

Berbicara mengenai Haluan Negara, maka yang tergambarkan adalah sebuah cetak biru pencapaian tujuan Negara. Sebagai cetak biru untuk mencapai tujuan negara, maka Haluan Negara haruslah pula menggambarkan keinginan seluruh

[83] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Kanisius 2007) 20–22.

daerah dan seluruh lapisan, serta golongan bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang meliputi seluruh lapangan kehidupan bangsa dan Negara, baik pembangunan mental rohaniah dan karakter bangsa maupun pembangunan fisik, dan termasuk didalamnya haluan pembangunan nasional, yang mengikat semua lembaga negara dan wajib dilaksanakan oleh seluruh cabang kekuasaan, baik legislative, yudisial, maupun cabang kekuasaan eksekutif di semua tingkatan mulai dari pusat sampai dengan daerah.

Haluan negara sebagai perwujudan kehendak rakyat Indonesia, yang demikian ini mensyaratkan cara pembentukannya yang valid, artinya memang dibuat oleh lembaga yang benar-benar dibuat oleh lembaga Negara yang merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Lembaga Negara yang memiliki kualifikasi sebagai lembaga Negara yang merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan tersebut tidak lain adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan prasyarat berisikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili pandangan politik secara nasional, Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili kepentingan daerah, dan utusan-utusan golongan yang merepresentasikan kepentingan golongan-golongan dalam masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga Haluan Negaraa merupakan sistem norma yang cara 'pembentukannya ' dapat dianggap *valid*. Validitas haluan Negara tersebut juga mensyaratkan adanya bentuk hukum dari Haluan Negara tersebut. Sehingga penting agar Haluan Negara menjadi suatu norma hukum yang merupakan produk legislasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat di luar Undang-Undang Dasar namun berada diatas Undang-Undang yang notabene dibuat oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam hal tertentu bersama sama pula dengan Dewan Perwakilan Daerah.

Tujuan Haluan Negara pada hakikatnya adalah suatu sarana yang diharapkan dapat menjamin keterpaduan, kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penuangan substansi Haluan Negara kedalam Ketetapan MPR dimaksudkan adanya kepastian dalam pelaksanaannya, selain itu dapat menjadi parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan penyelenggaraan kebijakan setiap lembaga negara baik lembaga Negara yang kewenangannya bersumber dari UUD Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun seluruh lembaga negara lainnya yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang. Haluan Negara yang bersifat komprehensif tersebut pada hakikatnya diperlukan dalam rangka merumuskan kebijakan kebijakan seluruh lembaga negara berdasarkan kewenangan dan tugasnya, tidak terkecuali Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri.

Pada hakikatnya tanggungjawab pencapaian tujuan negara merupakan tanggungjawab seluruh lembaga negara baik dari cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan yudisial, selain itu Haluan Negara sekaligus sebagai haluan pembangunan nasional serta pembangunan daerah secara integratif, menyeluruh, dan berkelanjutan di berbagai sektor serta menghasilkan hubungan antar lembaga negara yang sinergis, harmonis dan kesinambungan kebijakan untuk mencapai tujuan bernegara.

Haluan Negara tersebut dapat dibandingkan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara, didalamnya terdapat persamaan, meskipun disisi lain terdapat pula perbedaan yang cukup mendasar, mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara dibawah Undang-Undang Dasar 1945. Padmo Wahjono,[84] menyatakan bahwa apabila untuk memahami hukum sebagai alat dan apa yang menjadi isi daripada hukum, kita harus menelusuri Undang-Undang Dasar 1945, maka pedoman operasional pembangunan hukum adalah Garis-garis Besar Haluan Negara, dan kedua-duanya, baik Undang-Undang Dasar 1945 maupun Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas nama rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa Garis-garis Besar Haluan Negara merupakan sarana operasionalisasi Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya dikatakan bahwa pembangunan yang kita lakukan ialah sebagai pengamalan Pancasila, hal ini berarti bahwa tujuan yang akan kita capai ialah masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, yang dengan perkataan lain ialah tujuan kita dalam bernegara. Oleh karenanya rumusan konstitusional dari adil dan makmur berdasarkan Pancasila ialah apabila:

a. seluruh bangsa dan tumpah darah terlindungi;
b. ada kemajuan dalam kesejahteraan umum;
c. ada peningkatan kecerdasan kehidupan bangsa; dan
d. ada tertib dunia yang didasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan kesejahteraan sosial di mana Indonesia termasuk di dalamnya.

Dari prasyarat yang diajukan oleh Padmo Wahjono tersebut pada dasarnya merupakan penjabaran yang lebih operasional dari tujuan Negara Republik Indonesia seperti halnya yang termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada intinya konkritisasi daripada tujuan bernegara ini secara bertahap dan berkesinambungan di dalam kegiatan bernegara, dapat disebut sebagai Haluan Negara. Pada mulanya haluan negara ini ditetapkan lima tahun sekali dan dulu disebut Garis Besar Haluan Negara yang pada pokoknya ialah pola Umum Pembangunan Nasional, dengan demikian panduan operasional pembangunan

[84] Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia* (Ind Hill Co 1989) 8–9.

ialah ada di dalam Garis Besar Haluan Negara. Senada dengan Padmo Wahjono, Solly Lubis[85] berpandangan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis Besar Haluan Negara, merupakan dua dokumen penting dalam negara. Diantaranya terdapat persamaan dan perbedaan. Perbedaan diantara keduanya adalah Undang-Undang Dasar 1945 adalah ketentuan. ketentuan pokok yang mengatur struktur pemerintah negara. Sedangkan Garis Besar Haluan Negara adalah ketentuan-ketentuan pokok mengenai jalannya pemerintahan atau kebijaksanaan politik dalam negara, dengan kata lain, garis politik baik mengenai politik dalam negeri, maupun politik luar negeri. Garis Besar Haluan Negara, merupakan landasan kerja, bagi segala aparatur pemerintahan yang turut mengisi struktur pernerintahan itu. Persamaannya ialah, kedua-keduänya menganut ideologi yang sama dan tujuan yang sama. Khusus dalam ketatanegaraan kita, UUD dan Garis Besar Haluan Negara itu menganut ideologi yang sama, yaitu Pancasila, dan dengan tujuan yang sama, yaitu sebagaimana disebut dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial Seharusnyalah Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis Besar Haluan Negara menganut ideologi yang sama, sebab jika tidak, tentulah tidak tercapai tujuan yang sama.

Selanjutnya, apabila dilihat antara Garis-garis Besar Haluan Negara terdapat sisi persamaan antara Haluan Negara yang seyogyanya ada dalam kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini dengan Garis-garis Besar Haluan Negara di masa Undang-Undang Dasar 1945, yakni pertama, sebagai landasan operasional pembangunan Indonesia; kedua, sebagai operasionalisasi tujuan Negara Indonesia; dan ketiga adalah dituangkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adapun perbedaan antara Haluan Negara yang seyogyanya ada dalam kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini dengan Garis-garis Besar Haluan Negara di masa Undang-Undang Dasar 1945 adalah Haluan Negara tidak korelatif dengan preferensi sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia. Hal ini dikarenakan
Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mekanisme sistem pemerintahan presidensial tidak berperan sebagaimana parlemen di dalam sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan Indonesia pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, yakni Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang harus bertanggungjawab kepadanya.

[85] M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Alumni 1982) 52–53.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam konteks pembuatan Haluan Negara adalah membuat kebijakan berdasarkan kajian komprehensif dan tidak hanya mengikat Presiden semata, namun semua lembaga Negara seperti disebutkan sebelumnya. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang demikian ini pada dasarnya berada di luar lembaga lain karena bukan merupakan *join session*, sehingga tidak pula akan mendistorsi sistem pemerintahan Presidensiil sebagaimana telah disepakati sebelumnya dan hal distorsi sistem pemerintahan presidensiil tersebut tidak akan terjadi selama prinsip-prinsip sistem pemerintahan parlementer tidak digunakan, seperti halnya Presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat Indonesia, dan tidak ada pertanggungjawaban kebijakan Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berimplikasi pada diterima atau ditolaknya pidato pertanggungjawaban Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Konsep kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat semacam ini pada dasarnya memberikan jaminan terciptanya *checks and balances* karena dengan terdefinisikannya kembali posisi dan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak adanya ambiguitas peran Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Membandingkan dengan prinsip *checks and balances* dalam praktek ketatanegaraan presidensiil yang paling tersohor, yakni sistem presidensiil Amerika Serikat, pada dasarnya merupakan ikutan dari prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial, hal ini dapat ditelusur kembali dalam tulisan Hamilton (atau) James Madison dalam *the Federalist Papers No. 51 The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments* yang pada hakikatnya merupakan 'penjelasan' dari Konstitusi Amerika Serikat karena ditulis oleh *framer* konstitusinya. *The Federalist Papers No. 51* tersebut menyatakan bahwa dalam rangka menjamin kebebasan maka penting untuk meletakkan dasar keterpisahan dari kekuasaan pemerintahan yang berbeda di dalam batasan tertentu, dan jelas bahwa masing-masing kekuasaan harus memiliki kekuasaan sendiri yang akan mengontrol dan menyeimbangkan satu sama lain, dan selanjutnya menghasilkan keadilan. Dengan demikian secara logika sistem presidensiil memang tidak mungkin dilepaskan dari mekanisme *checks and balances*, meskipun disadari bahwa tiap-tiap Negara memiliki kekhasannya masing masing termasuk adanya banyak perbedaan antara sistem ketatanegaraan dan kelembagaan Negara di Amerika Serikat dan Indonesia seperti halnya perbedaan antara Majelis Permuyawaratan Rakyat dengan *Congress* Amerika Serikat.

Melihat pada kondisi saat ini, Garis garis Besar Haluan Negara yang sebelumnya berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional telah ditiadakan. Hal ini merupakan kewajaran dikarenakan adanya perubahan struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan, yang semula Majelis

Permusyawaratan Rakyat merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang memilih Presiden dan Presiden merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden sebagai mandataris Majelis harus melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyaratan Rakyat. Perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia ini selanjutnya dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari perubahan struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Indonesia ini dengan absennya Garis-garis Besar Haluan Negara selanjutnya dibentuklah Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan munculnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Praktik ketatanegaraan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dibuatlah satu ‘sistem perencanaan pembangunan nasional’ dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang ditindaklanjuti dengan:

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D)
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D)
- Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D)

Sedangkan sebelumnya, terdapat beberapa Garis-Garis Besar Haluan Negara yang bersumber dari Undang-Undang Dasar 1945, diantaranya:

1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
3) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
5) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
6) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

8) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui keputusannya, yaitu dalam Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, menyatakan adanya beberapa aspirasi dalam masyarakat, yakni salah satunya adalah melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Keberadaan *"haluan negara"* dalam pembangunan nasional menjadi penting, guna mengarahkan pada pembangunan yang berkelanjutan. Apabila mencermati sistem haluan negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diantaranya, terdapat:

- Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB)
- Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
- Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

GBHN/PNSB tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Kemudian Garis-Garis Besar Haluan Negara, tertuang dalam beberapa Ketetapan, dari tahun 1973 sampai dengan tahun 1999 (sebagaimana telah diuraikan pada halaman sebelumnya. Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), termuat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Pasca Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 dan Pra Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan sebagai instrumen hukum peralihan. Hal tersebut sebenarnya sejalan dengan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 di tahun 2001, hal ini dapat ditelusur pada dasar menimbang yang menyatakan bahwa untuk menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan negara diperlukan perumusan Visi Antara, yang merupakan visi Indonesia masa depan Indonesia hingga tahun 2020, yaitu visi di antara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian pola Garis-Garis Besar Haluan Negara sebelumnya, terkandung tiga visi dalam hal pembangunan, yakni:

1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan

UUD NRI Tahun 1945
2. Visi Antara yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020
3. Visi Lima Tahunan sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat tiga pola rencana kebijakan, yakni:
1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

Namun demikian pola kebijakan pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat beberapa kelemahan, diantaranya:

Pertama, RPJM Nasional membatasi makna penyelenggaraan pemerintahan negara yakni hanya Presiden sebagai kepala pemerintahan dan tidak mengatur lembaga negara lain dalam cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial. Hal ini menjadi kelemahan karena pada dasarnya baik cabang kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan yudisial memiliki sisi administratif pula, dan lebih penting lagi kedua cabang tersebut, baik legislatif maupun yudisial memiliki tanggungjawab yang sama dalam mengawal tujuan Negara. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diuraikan sebagai berikut:

> RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sementara itu Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan:

> RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program

Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Hal ini secara potensial akan menimbulkan masalah bilamana kepala daerah dalam visi, misi, dan programnya tidak sesuai dengan kebijakan yang berdasarkan visi, misi, dan program Presiden, sementara ada kemungkinan kepala daerah berasal dari partai politik yang berseberangan dengan partai politik Presiden terpilih. Terlebih jumlah provinsi dan Kabupaten serta kota saat ini yang menunjukkan terdapat 415 Kabupaten, 93 Kota yang tersebar di 34 Provinsi menjadikannya lebih ironis. Karenanya sangat mungkin terjadi dalam penetapan RPJMD adalah tidak adanya sinkronisasi RPJMD dengan RPJMN.

Ditambah lagi, apabila ternyata ada substansi RPJM adalah berbeda dari yang telah ditetapkan dalam RPJP, ternyata tidak ada satu pun ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya yang melarang hal tersebut.

Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya.

Pada hakikatnya, setiap pembentukan negara pasti memiliki tujuan. Dalam kesejarahan hal tersebut merupakan kelaziman dalam kehidupan bernegara mulai dari jaman Yunani Kuno. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Plato yang mengatakan bahwa munculnya negara adalah dikarenakan adanya kebutuhan dan keinginan manusia untuk bekerjasama dalam memenuhi kebutuhan tersebut.[86] Sedangkan Aristoteles mengungkapkan bahwa tujuan negara yaitu mencapai kebahagiaan dan kemakmuran warganya.[87] Dengan demikian pemikiran Aristoteles dan Plato memiliki pendapat yang sama tentang tujuan negara yakni :

1. menyelenggarakan kepentingan warganegaranya
2. berusaha supaya warga negara hidup baik dan bahagia (*good life*) didasarkan atas keadilan, keadilan itu memerintah dan harus menjelma dalam negara.[88]

Berdasarkan tujuan utama dari negara Indonesia termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;

[86] Soehino, *Ilmu Negara* (Liberty 1998) 17.
[87] ibid 18.
[88] Sjahran Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode Dan Sejarah Perkembangan* (Citra Aditya Bakti, 1994) 98.

2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Maka penting kiranya terdapat persamaan pandangan mengenai bagaimana cara menuju tujuan tersebut, yang tentu saja dimusyawarahkan dan diputuskan secara bersama. Selanjutnya F. Isjwara[89] mengatakan bahwa tujuan adalah mengumpamakan adanya sasaran yang hendak dicapai yang terlebih dahulu sudah ditetapkan atau menunjukkan dunia cita yakni suasana ideal yang harus dijelmakan. Pemikiran Isjwara ini menunjukkan perlu adanya sasaran-sasaran yang hendak dicapai oleh negara, kemudian menetapkan strategi kebijakan dalam mewujudkannya. Secara gramatikal, haluan negara berarti arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara. Dengan begitu, untuk mencapai tujuan negara maka diperlukan pedoman atau arah kebijakan.
Secara umum terdapat beberapa saran, yaitu:

1. Harus ada penegasan bahwasanya Haluan Negara merupakan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan syarat Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan keanggotaannya merupakan lembaga yang merepresentasikan kepentingan politik, daerah dan golongan.
2. Adanya bentuk kejelasan bentuk Haluan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yakni dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Sumber pengaturan Haluan Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar;
4. Haluan Negara harus berisikan secara jelas mulai dari konsepsi sampai dengan bagaimana mengimplementasikannya.
5. Adanya kesamaan visi antar cabang kekuasaan, sehingga dalam proses pembuatannya harus melibatkan Presiden sebagai pelaksana dalam semacam suatu forum konsultasi.

Disamping itu, Haluan Negara dapat diartikan sebagai bagian dari pembangunan Negara nomokratis, merujuk pada pendapat Padmo Wahjono,[90] terdapat beberapa masalah teknis pembangunan hukum, antara lain ialah dibidang pembentukan hukum misalnya :

1. hukum yang baik ialah yang berencana dan tidak tergantung semata-mata pada selera sesaat (*Het grillen van het ogenblik*);
2. pembentukan hukum harus baku dan jelas proses atau prosedur yang harus ditempuh, dan dalam hal ini kita berhadapan dengan masalah proses legislatif nasional;
3. Rumusan hukum merupakan suatu naskah tertentu yang baku pula bentuk dan susunannya dan dalam hal ini kita berhadapan dengan masalah teknik dan bahasa hukum;

[89] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bina Cipta 1980) 162.
[90] Padmo Wahjono (n 84) 13–14.

4. Jumlah produk hukum yang dapat dihasilkan oleh lembaga bentuk hukum menentukan pula laju pembangunan hukum dan dalam hal ini kita berhadapan dengan masalah beban legislatif nasional.
5. Merumuskan dalam hukum suatu masalah memerlukan pengorganisasian atau pengadministrasian yang baik. Biasanya tergantung pada macam atau jenis hukum, apakah mengatur yang pokok-pokok sehingga harus luwes atau mengatur pelaksanaan yang terperinci. Menggabungkan kedua hal dalam satu aturan meng-akibatkan hukum cepat usang atau menghambat sehingga perlu deregulasi, atau menumbuhkan suatu birokrasi yang negatif.
6. Sesuai dengan yang telah diuraikan bahwa hukum harus sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan aspirasi masyarakat. maka perlu pula pembakuan tentang lembaga penampung aspirasi rakyat seperti misalnya lembaga dengan pendapat umum.

Dikaitkan dengan keberadaan Haluan Negara, idea Padmo Wahjono tersebut dapat dikatakan masih relevan untuk saat ini, yakni:

1. Dalam konteks ini Haluan Negara yang telah ditetapkan sebagai hukum dalam suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penduan pembangunan nasional yang dibentuk secara demokratis dengan memperhatikan berbagai kepentingan politik, daerah serta golongan dalam masyarakat Indonesia disertai dengan masukan dari eksekutif atau bahkan lembaga yudisial sebagai bahan pertimbangan, dengan demikian Haluan Negara tersebut dapat berjalan dalam koridor tujuan Negara berdasarkan Pancasila dengan pertimbangan untuk kepentingan nasional jangka panjang yang memenuhi kriteria sebagai hukum yang baik, hukum yang direncanakan dan tidak tergantung semata-mata pada selera sesaat;
2. Pengaturan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam penyusunan Haluan Negara tersebut haruslah berasal dari Undang-Undang Dasar sehingga pembentukannya baku dan jelas proses atau prosedur yang harus ditempuh:;
3. Haluan Negara yang telah ditetapkan dalam sebagai hukum harus sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan aspirasi masyarakat. maka Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga penampung aspirasi rakyat dalam pembuatan Haluan Negara, selain tetap mengacu pada tujuan Negara seperti yang telah diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga harus tetap mengacu pula pada aspirasi masyarakat yang berkembang, dengan demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai Haluan Negara menjadi *the living document* yang telah diinterpretasikan secara kontekstual mengacu pada perkembangan masyarakat saat itu, termasuk didalamnya masalah kesejahteraan.

Soetomo[91] menyatakan bahwa peningkatkan kesejahtreraan rakyat sudah barang tentu merupakan kebijakan yang dibuat oleh negara dan memiliki cakupan nasional dan berlaku untuk seluruh wilayah negara. Konsep kesejahteraan yang diikuti tersebut sudah tentu juga digunakan sebagai acuan untuk merumuskan ukuran keberhasilan dari implementasi kebijakan yang sudah dibuat. Persoalannya kemudian adalah, sering ada kesenjangan antara kondisi sejahtera yang dilihat dari parameter yang dibuat oleh negara secara nasional, dengan kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat. Kenyataan itu disebabkan oleh adanya perbedaan antara konsep kesejahteraan dalam konstruksi negara dengan konsep kesejahteraan dalam konstruksi masyarakat. Sehingga pada esensinya, inilah fungsi dari perwakilan. Kuntjoro Purbopranoto[92] berpendapat bahwa maksud membentuk perwakilan tidak lain adalah menentukan satu jalan yang mudah dalam kerangka kenegaraan untuk membentuk dan menyatakan kehendak rakyat (*volonté générale*), hal ini diperlukan dalam sistem demokrasi untuk menjalankan pemerintahan.

C. FORUM PERTANGGUNGJAWABAN KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang idealnya memasukkan pula unsur golongan didalamnya, disamping anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu lembaga yang sangat komprehensif. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan sebagai lembaga yang komprehensif tidak lain karena tiap-tiap individu dalam Negara telah terwakili dalam lembaga tersebut, yaitu:

1. perspektif politiknya terwakili melalui wakil-wakilnya dalam fraksi-fraksi melalui Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilihnya melalui pemilihan umum;
2. kepentingan daerahnya telah terwakili pula dalam representasi anggota yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerahnya yang juga dipilihnya dalam pemilihan umum;
3. kepentingan golongannya pun terwakili melalui perwakilan golongan yang dapat diajukan oleh golongan masyarakatnya atau organisasi masyarakatnya sebagaimana yang diatur dan diakui oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian tidak pula berlebihan apabila dikatakan bahwa Presiden dan anggota kabinetnyapun telah terwakili kepentingan politiknya, kepentingan daerahnya, maupun kepentingan golongannya dalam lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Dengan komposisi semacam ini, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memiliki kekuatan legitimasi yang kuat apabila menetapkan suatu Haluan Negara yang harus ditaati oleh seluruh elemen

[91] Soetomo (n 79) 5.
[92] Kuntjoro Purbopranoto (n 80) 43.

bangsa, maupun seluruh lembaga-lembaga Negara dalam seluruh cabang kekuasaan Negara baik secara horizontal maupun secara vertical mulai pusat sampai dengan daerah.

Haluan Negara semacam ini akan bersifat lebih netral dari kepentingan politik sesaat, namun menjadi lebih terfokus pada perencanaan menuju cita-cita bangsa sebagaimana tertuang dalam tujuan Negara. Melalui Haluan Negara yang bersifat komprehensif dan mengikat seluruh elemen masyarakat dan lembaga Negara, maka wajar apabila tiap tiap lembaga Negara memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Pertanggungjawaban tidak sekadar masalah nantinya terpilih lagi oleh rakyat atau tidak dikemudian hari, namun lebih dari itu, pertanggungjawaban lebih menekankan pada apa yang telah dilakukan untuk bangsa ini melalui kinerja lembaga-lembaga Negara, karena tiap tiap wakil yang dipilih oleh rakyat selalu disertai dengan ekspaktasi konstituen, baik dalam konteks pemilihan eksekutif maupun legislatif. Ekspaktasi tersebut dalam konteks yang lebih luas diproyeksikan dalam Haluan Negara yang mengacu pada pokoknya yaitu pada tujuan Negara berdasarkan Pancasila.

Pertanyaan yang muncul adalah forum apakah yang tepat dan siapa atau lembaga apa yang menyelenggarakannya. Apabila dianalogikan, tidaklah mungkin suatu acara bersama diselenggarakan tanpa ada penyelenggaranya. Karena pada hakikatnya, dalam upaya realisasi cita-cita bersama, diperlukan suatu otoritas yang merupakan bagian dari masyarakat, yang mewakili masyarakat, dan yang memperoleh hak mereka dari rakyat untuk tidak saja mengatur koordinasi tersebut, tetapi juga mengorganisasi seluruh potensi yang ada di tengah masyarakat dan bangsa agar cita-cita bersama itu bisa terwujud.[93] Dengan demikian, dengan melihat struktur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang komprehensif maka forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga Negara sudah seharusnya diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pula. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka penyelenggaraan Sidang Tahunan sebagai forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara kepada seluruh rakyat Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara kepada rakyat Indonesia yang diselenggarakan pada sidang tahunannya tidak lain bertujuan untuk mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

[93] Elwin Tobing, *Indonesian Dream: Revitalisasi & Realisasi Pancasila Sebagai Cita-Cita Bangsa* (Penerbit Buku Kompas 2018) 251.

1945. Merujuk pada pendapat Melvin I Urofsky,[94] bahwa demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, namun demi pertanggungjawaban suatu pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan presidensiil sangat esensial, atau dengan perkataan lain demokrasi tidak akan menjadi sekadar wacana, namun akan terimplementasikan secara lebih nyata dengan adanya sistem pertanggungjawaban di tiap tiap cabang kekuasaan di Indonesia, baik cabang kekuasaan Legislatif, cabang kekuasaan Eksekutif maupun cabang kekuasaan Yudisial.

Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara yang dimaksud bukan dimaksudkan sebagai Forum Pertanggungjawaban Lembaga-lembaga Negara kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara tersebut semata-mata ditujukan sebagai pertanggungjawaban kepada seluruh rakyat Indonesia sebagai konstituen sekaligus sebagai pemegang kedaulatan di Republik Indonesia.

Adapun fungsi pertanggungjawaban tersebut semata-mata agar rakyat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana mandat kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya yang bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Haluan Negara yang telah ditetapkan sebelumnya, disamping itu Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara tidak lain untuk mewujudkan pula akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sekali lagi, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal penyelenggaraan Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara merupakan satu-satunya lembaga negara yang memiliki kapasitas untuk melaksanakan forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat tersebut. Asumsi ini didasari pada kondisi bahwa penyampaian pertanggungjawaban tidaklah mungkin disampaikan secara langsung kepada rakyat oleh masing-masing lembaga negara yang konsekuensinya adalah pertanggungjawaban yang demikian ini akan bersifat *partial*.

Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara harus menjadi pertanggungjawaban yang bersifat lebih komprehensif dan sistematis, hal ini akan terwujud bilamana diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena beberapa hal, yakni diantaranya:

[94] Melvin I. Urofsky and others, *Demokrasi* (Office of International Information Programs, US Department of State) 2.

1. Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara diadakan secara serentak, oleh karenanya forum pertanggungjawaban demikian ini akan bersifat lebih efektif;
2. Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara diadakan secara serentak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat secara serentak tersebut akan menghasilkan koordinasi antar lembaga secara lebih simultan. Menurut Elwin Tobing,[95] Cita-cita manusia dan bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pancasila tidaklah berada dalam suatu konteks sosial, budaya, dan politik yang vakum. Namun demikian berada dalam konteks masyarakat Indonesia yang majemuk. Jadi, meskipun cita-cita tersebut bisa menyatukan pandangan dan sikap mereka akan masa depan, di dalam komunikasi dan interaksi sosial sehari-hari antarmanusia Indonesia yang majemuk tersebut, mereka akan tetap menghadapi berbagai dinamika, termasuk konflik kepentingan. Konflik kepentingan tersebut tanpa didukung oleh adanya suatu sistem koordinasi yang bisa menyatukan persepsi mereka tentang bagaimana untuk mewujudkan cita cita tersebut akan menimbulkan salah pengertian di tengah masyarakat.
3. Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara juga akan mengandung evaluasi didalamnya, meskipun bukan merupakan forum untuk saling mengevaluasi antar lembaga-lembaga Negara, namun lebih tepatnya sebagai forum evaluasi internal lembaga-lembaga Negara tersebut.

Forum Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga-lembaga Negara yang bersifat komprehensif, sistematis, dan dilaksanakan secara serentak yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat harus difahami bukan sebagai forum pertanggungjawaban hukum, namun semata mata sebagai laporan pertanggungjawaban kinerja lembaga Negara termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri kepada seluruh rakyat Indonesia.

[95] Elwin Tobing (n 93) 250.

BAB IV
PENEGAKAN KONSTITUSI

Demokrasi tidak hanya mengenai eksistensi institusi-institusi demokrasi seperti halnya legislatif, eksekutif, dan yudisial, namun juga mengenaia cara hidup dan berhubungan satu sama lainnya, nilai-nilai yang menyertai dalam interaksi sosial mereka satu sama lain, serta partisipasi mereka dalam kegiatan komunitas dan proses politik termasuk pemilihan. Dan apabila jaringan sosial berkembang dengan baik, maka memungkinkan koordinasi dan komunikasi yang baik pula di tengah masyarakat yang pada gilirannya dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara sesama anggota masyarakat, termasuk di antara kelompok-kelompok yang berbeda. Disamping itu, kualitas institusi-institusi pemerintah serta kualitas interaksi sosial politik masyarakat dapat berkembang dengan baik apabila masyarakat memiliki tingkat kepercayaan yang relatif tinggi terhadap pemerintah dan juga terhadap satu sama lain.[96] Asumsi tersebut dapat dibenarkan mengingat tingkat kepercayaan antara rakyat dengan Negara merupakan hal yang bersifat basis, karena Negara ini hanya dapat berjalan dengan baik apabila terdapat kepercayaan sehingga hukum yang dibuat oleh Negara akan dipatuhi oleh masyarakat.

Pematuhan akan hukum oleh masyarakat tidaklah dapat dipahami semata mata sebagai variable yang lepas dari kondisi yang mendasarinya, oleh karena itu selain daripada keberadaan lembaga-lembaga Negara yang representative, juga diperlukan produk yang valid dan merepresntasikan kepentingan rakyat pula.

Berbicara mengenai produk dari lembaga Negara yang merepresentasikan kepentingan rakyat, dalam hal ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka terdapat dua konsep peran Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni, Kewenangan menginterpretasikan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem hukum Indonesia.

[96] ibid 171.

A. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN KEWENANGANNYA MENAFSIRKAN KONSTITUSI

Menurut Jimly Asshiddiqie,[97] Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga politik permusyawaratan rakyat berfungsi sebagai sarana penghimpun dan penyalur aspirasi rakyat untuk dituangkan menjadi rumusan norma hukum dasar dalam konstitusi. Setelah norma dasar itü terbentuk, maka adalah Mahkamah Konstitusi yang didesain sebagai lembaga pengawalnya (*the Guardian ofthe Conslitution*) dan bahkan sebagai lembaga penafsirnya (*the Interpreter of the Constitution*). Dengan perkataan lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga pembuat Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Konstitusi pengawalnya. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mendesain fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang bersama-sama dengan Presiden, dan untuk hal-hal tertentu ditambah pula dengan peranan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, apabila suatu undang-undang, baik secara formil ataupun materil bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menyatakannya tidak mengikat untuk umum. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat membuat undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi membatalkan undang undang bersangkutan. Apa yang dikemukakan tersebut benar adanya berdasarkan rumusan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila berbicara mengenai konsep kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Penafsir Undang-Undang Dasar. Adapun Undang-Undang Dasar merupakan produk hukum tertinggi di Indonesia yang dapat diubah dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tunggal pembentuk Undang-Undang Dasar, eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mungkin dipisahkan dari Undang-Undang Dasar yang telah dibuatnya sendiri, ketidakterpisahan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang-Undang Dasar termanifestasikan dalam kewenangannya untuk menafsirkan produk hukumnya. Asumsi yang menguatkan kewenangan untuk penafsiran Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat antara lain adalah mengenai kepercayaan rakyat akan supremasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang sudah seharusnya pula berkorelasi dengan kepercayaan rakyat kepada lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengubah dan mengesahkan Undang-Undang Dasar, begitu pula penafsiran dari lembaga tersebut, namun apabila diasumsikan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang yang pada saat melakukan penafsiran tersebut, bukanlah berisikan anggota yang sama pada saat pembentukan Undang-Undang Dasar, pada dasarnya

[97] Jimly Assiddiqie (n 57) 11.

serupa dengan asumsi bahwa hakim Mahkamah Konstitusi sekalipun mungkin bukanlah orang yang terlibat dalam pembentukan Undang-Undang Dasar, namun memiliki kewenangan untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar tersebut.

Secara hakiki, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai majelis yang merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali merupakan lembaga yang memenuhi kualifikasi menafsirkan Undang-Undang Dasar secara kontekstual sesuai dengan aspirasi rakyat Indonesia, melalui penafsiran yang bersifat menggali dasar filosofis, sosiologis, politis dan historis yang melatar belakangi perumusan Undang-Undang Dasar dengan mengacu pada maksud awal pembentukan Undang-Undang Dasar, dan disisi lain Undang-Undang Dasar harus pula dimaknai sebagai dokumen hidup yang mengikuti tuntutan masyarakat sesuai dengan perkembangan jaman. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu satunya lembaga negara yang mampu menggunakan dua pijakan tersebut secara bersamaan, yakni menafsir Undang-Undang Dasar dalam konteks perkembangan masyarakat secara aktual namun tetap berpijak pada maksud asli pembentuk Undang-Undang Dasar. Hal ini didasarkan pada kondisi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang menyerap aspirasi masyarakat, tidak hanya secara partial, yakni apakah hanya dari sisi politisnya semata, sisi kepentingan daerahnya semata namun juga sisi kepentingan golongan dalam masyarakat (meskipun yang terakhir ini belum diwujudkan). Oleh karenanya Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memiliki kapasitas yang cukup untuk membentuk Undang-Undang Dasar, dengan demikian secara otomatis Majelis Permusyawaratan Rakyat memahami benar apa yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar. Dengan adanya penguasaan akan pemahaman akan Undang-Undang Dasar yang dibuatnya tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat seharusnyalah memiliki kewenangan untuk menafsirkan produk yang telah dibuatnya, sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak akan teralienasikan dengan produk yang telah dibuatnya tersebut.

Menurut Bernard Arief Sidharta,[98] Dalam Filsafat Hermeneutik, pada peristiwa memahami atau menginterpretasi sesuatu, subyek (interpretator) tidak dapat memulai upayanya dengan mendekati obyeknya pemahamannya sebagai tabula-rasa, jadi tidak bertolak dari titik nol. Sebab tiap orang (subyek interpretasi atau interpretator), terlahir (artinya: terlempar, geworfen) ke dalam suatu dunia produk sejarah yang selalu menjalani proses menyejarah terus menerus, yakni tradisi yang bermuatan nilai-nilai, wawasan-wawasan, pengertian-pengertian, asas-asas, arti-arti, kaidah-kaidah, pola-pola perilaku, dan sebagainya, yang terbentuk dan berkembang oleh dan dalam perjalanan sejarah. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mewadahi kepentingan-kepentingan elemen bangsa Indonesia yang majemuk ini, ketika menafsirkan kepentingan akan secara natural memperhatikan atau dipengaruhi dengan kepentingan yang

[98] Bernard Arief Sidharta (n 65) 34.

direpresentasikannya. Dengan demikian, penafsiran Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak semata-mata melihat pada the original intent semata, namun juga melihat ekspaktasi masyarakat secara luas.

Menyangkut urgensi penafsiran Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Menurut Kaelan,[99] Sejak hukum membuat tradisi untuk dituliskan, maka pembacaan terhadap teks hukum menjadi masalah yang penting sekali. Oleh karena itu konsekuensinya pembacaan teks juga menjadi pentİng, sehingga penafsiran terhadap teks hukum memiliki peranan sentral. Bahkan tidak berlebihan jikalau dikatakan bahwa penafsiran itu merupakan jantung hukum. Hampir tidak mungkin hukum dijalankan tanpa membuka pintu bagi penafsiran. Penafsiran hukum merupakan aktivitas yang mutlak terbuka untuk dilakukan, sejak hukum berbentuk tertulis. Dalam hubungan ini dikenal suatu adagium "membaca hukum adalah menafsirkan hukum".

B. KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Dalam rangka menegaskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Hukum Indonesia, pertama-tama harus difahami terlebih dahulu mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dalam sejarahnya dengan adanyanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut, maka mulailah era MPRS, selanjutnya MPRS dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang disusul dengan Keputusan Presiden Nomor 1199 Tahun 1960, Formasi kepemimpinan MPRS adalah sebagai berikut: Diketuai oleh Chaerul Saleh, Wakil Ketua: Mr. Ali Sastroamidjojo, Wakil Ketua: K.H. Idham Chalid, Wakil Ketua: D.N. Aidit, Sekretaris: Harvian, Wakil Ketua: Kol. Wilujo Puspojudo dengan jumlah 616 orang yang terdiri atas 281 Anggota DPR-GR, 241 orang Utusan Golongan Karya, dan 94 orang Utusan Daerah. MPRS yang diharapkan untuk merumuskan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana telah dirancang oleh Dewan Nasional pada sidang pertamanya tanggal 10 Nopember 1960 sampai dengan 7 Desember 1960 setelah sebelumnya membentuk komisi-komisi. GBHN tersebut ditetapkan dengan TAP MPRS No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, ditetapkan dalam rapat pleno ke-4 Sidang Pertama pada tanggal 19 Nopember 1960 di Bandung dan disusul oleh TAP MPRS No.II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang ditetapkan dalam rapat Pleno ke-5 Sidang Pertama tanggal 3 Desember 1960 di Bandung. Ketetapan inilah yang menjadi ketetapan Majelis

[99] Kaelan, *Negara Kebangsaa Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, Dan Aktualisasinya* (Paradigma 2018) 531.

Permusyawaratan Rakyat untuk m]pertama kalinya, dan setelahnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini semakin dipertegas kedudukannya melalui TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 mengenai Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Kendatipun tidak tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun kewenangan tersebut berada secara sistemik dalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 mengenai Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, didalamnya mengatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah,
4. Keputusan Presiden,
5. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
   — Peraturan Menteri
   — Instruksi Menteri
   — dan lain-lainnya.

Selanjutnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut menyatakan bahwa sesuai dengan sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturan- perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam Negara.

Dilanjutkan dengan pernyataan sesuai pula dengan prinsip Negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

Didalamnya dijelaskan pula diantaranya kedudukan antara Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:
Pertama, Undang-Undang Dasar. Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang- Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.
Kedua, Ketetapan MPR, dengan membagi menjadi dua macam isi muatannya, yaitu:

4. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.
5. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

Selanjutnya, pada tahun 2000 terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan ini, sesuai dengan konsiderans menimbangnya, dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dengan mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia melalui aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya dalam rangka menghadapi masa depan yang penuh tantangan dan Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan, diatur dalam Pasal 2 tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Selanjutnya, Pengertian Undang-Undang Dasar dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dan Ayat (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

(1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
(2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-undang ini disahkan di Jakarta pada tanggal 22 Juni 2004 dan dilaksanakan pada tanggal 1 November 2004, yang menggantikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu pertimbangannya adalah untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukanan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang undangan karena beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Adapun Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat dalam Pasal 7 Ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

Dalam Undang Undang ini, tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangannya.

Terakhir, yaitu yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Dalam konsiderans menimbangnya, dikatakan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, dan disamping itu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Sedangkan mengenai Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang ini menyatakan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memasukkan kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pada hakikatnya merupakan salah satu produk yang dihasilkan dari penafsiran Undang-Undang Dasar, sehingga produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut dimaknai sebagai produk penafsiran Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh lembaga pembentuknya, oleh karena itu sifatnya mengikat dan berkedudukan berada diantara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang demikian ini pada hakikatnya merupakan konsekuensi dari posisi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri yang memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang Dasar, sehingga tidaklah mungkin produk dari lembaga negara pembentuk Undang-Undang Dasar disederajatkan dengan produk hukum dari lembaga negara yang tidak memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-Undang Dasar.

Menurut Padmo Wahjono, Hukum bukanlah tujuan, melainkan suatu alat yang terkait pada pencapaian suatu tujuan. Sehingga penuangan suatu ide atau aspirasi ke dalam hukum adalah jelas agar diperoleh suatu ketertiban dan kepastian hukum, dalam arti ada sanksinya karena pada hukum lazimnya demikian adanya. meskipun beragam definisi hukum namun untuk membangun hukum di Indonesia, kita harus tegas berpangkal pada apa yang dianggap hukum oleh bangsa Indonesia.

Apabila hal ini kita telusuri di dalam hukum dasar kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat dikomparasikan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maka kita peroleh suatu petunjuk dari pendapat Padmo Wahjono yang menyatakan bahwa: "Undang-Undang Dasar 1945, sebagai hukum dasar berisi instruksi untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial" dalam Paragraf IV Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti bahwa hukum adalah alat untuk ketertiban

kehidupan negara dan sekaligus alat untuk mendapatkan kesejahteraan sosial. Jadi bukan semata-mata untuk keamanan dan ketertiban masyarakat melainkan juga untuk mengukuhkan dan merekayasa kesejahteraan sosial. Hukum adalah alat untuk tertib dan adil sejahtera. Di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pun dijelaskan bahwa:"Pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan, membentuk cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tenulis dan tidak tertulis" Sedangkan pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terutama, ialah Pancasila. Dengan demikian jelas bahwa Pancasila adalah sumber daripada Segala sumber hukum.[100]

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai produk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan turunan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kedudukan dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diatas UU serta berisikan panduan yang harus dipedomani oleh lembaga-lembaga negara lain. Melalui penguatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, diharapkan akan berimplikasi pada perbaikan sistem hukum Indonesia secara lebih luas. Penataan kewenangan MPR mengenai kewenangan penafsiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tersebut, maka perlu untuk dipikirkan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:
Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi:

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.
(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Diubah dan ditambahkan satu ayat diantara Pasal 3 ayat (1) dan ayat (3) yakni:

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah, menetapkan, dan menafsirkan Undang-undang Dasar.
(1) a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

[100] Padmo Wahjono (n 84) 2–3.

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar

Secara substantif, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus berisikan sarana mencapai tujuan Negara yang berbasis pada kepentingan rakyat yang pada dasarnya sangat majemuk, menurut Abraham Amos,[101] Prospek ketatanegaraan dan dinamika masyarakat di masa mendatang adalah suatu proses yang tidak dapat dielakkan berdasarkan pengaruh-pengaruh sosial dalam masyarakat negara. Sistem ketatanegaraan tidak dapat dikendalikan atau dikontrol menurut cara kerja pemikiran legislatif semata melainkan lebih pada aspek dan aspirasi sosial yang kompleks dan melibatkan berbagai komponen sosial. Terminologinya tidak terlepas dari latar belakang sejarah bangsa yang secara historisme mempunyai nilai-nilai kultur budaya yang memiliki perbedaan mendasar. Hal ini merupakan rujukan ke-bhinekatunggalika-an masyarakat majemuk (heterogen) yang ideologi dan aspek pemikirannya memiliki bentuk yang beragam; sehingga hal sekecil apa pun yang berkaitan dengan itu mesti diserap secara saksama agar tidak terjadi benturan sosial budaya yang dapat berakibat disintegrasi bangsa. Adapun Bagir Manan[102] menyatakan bahwa sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Termasuk ke dalam sumber hukum dalam arti materiil ini misalnya: dasar dan pandangan hidup bernegara; kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara. Hal ini juga berkaitan dengan hubungan antara Undang-Undang Dasar 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan asas demokrasi. Menurut Ni'matul Huda, demokrasi merupakan tuntutan konstitusi sedangkan konstitusi adalah konsekuensi atas penerimaan demokrasi, maka dalam setiap tata hukum suatu negara akan selalu ditemukan konstitusi yang dimaksudkan sebagai barometer untuk menjaga kepastian hukum dalam praktek penyelenggaraan negara.[103]

Hukum yang baik merupakan hukum yang berasal dari masyarakat yang demokratis, masyarakat yang melaksanakan suatu mekanisme yang memanifestasikan kedaulatannya sebagai rakyat dan secara esensial memanifestasikan dari kebutuhan rakyat. Dengan kalimat lain demokrasi merupakan konsekuensi dari kedaulatan rakyat, sebagai implementasi kedaulatan rakyat, aspirasi masyarakat dalam demokrasi harus mewujudkan dirinya dalam bentuk yang mengikat, yaitu melaui peraturan perundang-undangan. Pengikatan dari peraturan perundang-undangan tersebut adalah bersifat mengikat semua pihak, yaitu mengikat segala subyek hukum baik secara individual maupun secara

[101] H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dari Orla, Orba Sampai Reformasi: Telaah Sosiologi Yuridis Dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia* (RajaGrafindo Persada 2005) 435.
[102] Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan* (Armico 1987) 14.
[103] Ni'matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi* (Rajawali Press 2003) 8.

kelembagaan. Jadi adanya ketentuan normatif yang berwujud Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu wujud dari demokrasi yang terlembagakan. Disamping itu MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan demokrasi dalam bingkai tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian, substansi yang berasal dari aspirasi rakyat tidaklah cukup tanpa adanya kepastian hukum. Pentingnya kepastian hukum berkorelasi dengan kepastian hukum yang pada akhirnya berujung pada kepercayaan publik terhadap Negara, karena pada hakikatnya pemerintahan dibentuk untuk menjaga kepercayaan publik itu. Kepercayaan publik perlu terus dijaga agar aturan, regulasi dan prinsip-prinsip dalam interaksi dan transaksi politik, hukum dan ekonomi dalam masyarakat demokratik dapat berjalan dengan baik. Karena itu, dalam kon trak sosial negara memiliki kewajiban konstitusional untuk terus memelihara kepercayaan publik itu. Terjaganya kepercayaan publik adalah *raison d'etre* dari suatu negara.[104]

Pada hakikatnya menurut Joeniarto, yang dimaksud dengan "Undang-undang Dasar" ialah kumpulan atur-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar daripada ketatanegaraan sesuatu negara di dalam suatu dokumen (kitab hukum) yang biasanya kepadanya diberikan sifat yang luhur dan kekal dan kalau akan mengadakan perubahan, tambahan dan penyempurnaan dilakukan dengan cara-cara yang istimewa atau cara-cara yang berat kalau dibandingkan dengan cara-cara pembuatan peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan yang lainnya.

Konstitusionalisme menurut Soetandyo Wignjosoebroto,[105] sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan ke dua esensinya. Esensi pertama adalah konsep "negara hukum" yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik, dan bukan sebaliknya. Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja. Dengan diakuinya hak-hak asasi manusia antara rakyat dengan rakyat maupun hak-hak asasi manusİa antara rakyat dengan pemerintah, perlu suatu aturan hükum untuk menjamin hal İtu supaya dilindungi dan dipatuhi. Dengan demikian, hubungan rakyat dengan rakyat

[104] Roby Arya Brata, *Membangun Integritas, Akuntabilitas Dan Efektifitas Pemerintahan* (Pustaka Kemang 2018) 181.
[105] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya* (Elsam & Huma 2002) 405.

maupun hubungan rakyat dengan pemerintah merupakan hubungan hukum yang mengakui hak-hak asasi manusia yang melekat pada masing-masing pihak karena hendak diterapkan dalam hubungan dcngan pihak lain, harus dibarengi dengan kewajiban asasi. Oleh karena itu, di dalam negara hukum, demi terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi manusia, masing-masing pihak yang berdampingan dengan kewajiban-kewajiban asasi demi mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara maka semua tindakan pemerintah dan warga negara harus berdasarkan peraturan hukum yang berlaku, harus mendapatkan legalitas hukum yang artinya ada peraturan hukum yang mengaturnya dan sesuai dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku tersebut serta dapat dikembalikan kepada hukum.[106]

Dengan demikian secara esensial kepentingan rakyat yang korelatif dengan hak asasi manusia warga Negara dalam Undang-Undang Dasar tidaklah mungkin diwujudkan tanpa adanya norma operasional, dan operasionalisasi Undang-Undang Dasar sebenarnya hanya dapat diterjemahkan oleh lembaga pembuatnya, dengan syarat lembaga tersebut telah memenuhi unsur-unsur yang merepresentasikan elemen-elemen yang ada dalam masyarakat yang majemuk, atau dengan kalimat lain Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar yang berisikan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar dari ketatanegaraan Indonesia memiliki kapasitas pula untuk mengoperasionalisasikan dalam hukum di bawahnya, yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini juga harus memenuhi asas legalitas, menurut Mukthie Fadjar merupakan unsur atau elemen yang utama dari sebuah negara hukum sebab memang negara hukum adalah suatu negara yang diperintah oleh hukum bukan oleh orang per orang namun hukumlah yang supremasi.[107]

Selanjutnya, berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002, yakni Pasal 4 yang meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, yaitu:

> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

Adapun Ketetapan MPR/MPRS yang termasuk dalam lingkup ini menurut hasil Penelitian yang diprakarsai Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 2018 adalah sebagai berikut:

---

[106] Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum* (Bayumedia Publishing 2004) 57–58.
[107] ibid 57.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/ MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Secara kontekstual justru keberadaan Ketetapan ini menjadi dasar lahirnya Undang-undang, sehingga menimbang keberadaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 Tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan merupakan amanat dari Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/ MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera, dengan demikian Ketetapan MPRS ini masih tetap berlaku.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Ketetapan MPR ini dinyatakan tetap berlaku, karena dinyatakan dalam konsiderans mengingat dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih berpijak pada ketentuan Ketetapan MPR tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

   Dengan adanya perubahan pengaturan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI antara Ketetapan MPR tersebut dengan kebaharuan saat ini, maka penggunaan Ketetapan MPR tersebut dapat dianggap tidak lagi relevan dengan adanya aturan mengenai Pemrintahan Daerah, yakni UU Nomor23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan mengenai pembagian dana perimbangan pada UU Nomor33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 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 tidak berlaku.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sejak diundangkannya UU Nomor10 Tahun 2004 maupun UU Nomor12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka Ketetapan MPR ini tidak berlaku lagi karena secara substansial terjadi perubahan pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Adanya UU Nomor26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM dan UU Nomor27 tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi merupakan salah satu aturan yang melaksanakan tujuan dari Ketetapan MPR ini, walaupun kemudian telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi *dengan* Putusan Nomor 006/PUU-IV/2006, maka Ketetapan MPR tersebut telah ditransformasikan, sehingga Ketetapan MPR tersebut tidak berlaku.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait bersama dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan diundangkannya UU Nomor2 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bersama dengan UU Nomor3 tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara yang mengamanatkan terbentuknya UU Nomor34 Tahun 2004 Tentang TNI, maka kedua Ketetapan MPR ini tidak lagi berlaku.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Ketetapan MPR ini menguraikan tentang Etika Kehidupan Berbangsa. secara sangat luas, jadi UU ini belum memadai Ketetapan MPR tersebut. Sehingga Ketetapan MPR ini masih tetap berlaku, dan DPR bersama Pemerintah diharapkan menindaklanjuti dan melengkapi dengan undang undang yang terkait guna mengakomodir substansi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Dengan telah disahkannya UU Nomor25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 menyiratkan bahwa

Ketetapan MPR ini tetap sejalan dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah terbentuk, bahkan menjadi Pedoman untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan sebagai pegangan untuk merumuskan arah kebijakan bagi penyelenggara negara.. Namun demikian, karena Ketetapan tersebut bermakna luas, maka materi Ketetapan MPR tersebut belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, sehingga Ketetapan MPR ini masih berlaku dan digunakan sebagai pedoman bagi DPR dan Pemerintah dalam pembentukan undang undang terkait sekaligus mengakomodir ketentuan dalam Ketetapan MPR tersebut.

9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor20 Tahun 2001 Tentang Perubahan UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sehingga secara kontekstual dapat dinyatakan bahwa Ketetapan MPR tersebut masih berlaku, selanjutnya DPR bersama Pemerintah diharapkan menindaklanjuti dan melengkapi dengan undang undang yang terkait guna mengakomodir substansi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Karena Ketetapan MPR ini bermakna sangat luas, sehingga baik UU Nomor22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi, UU Nomor7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan nomor 85/PUU-XI/2013), dan UU Nomor31 Tahun 2004 Tentang Perikanan maupun UU Nomor2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan dan Kepentingan Umum belum dapat mengakomodir seluruh substansi dari Ketetapan MPR ini, dengan demikian Ketetapan MPR tersebut masih berlaku, Ketetapan MPR tersebut digunakan oleh DPR dan Pemerintah sebagai pedoman dalam pembentukan undang undang yang bersifat melengkapi untuk memenuhi semangat Ketetapan MPR tersebut.

Dengan demikian terdapat mandat yang bersumber dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002 tersebut kepada pembentuk Undang-Undang, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, sekaligus memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Ketetapan MPR tersebut.

BAB V
RELASI ANTARA WEWENANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN OPTIMALISASI SISTEM PENDUKUNGNYA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar yang memberikan landasan pelaksanaan sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia. Perubahan dalam rangka mempertegas sistem demokrasi adalah perubahan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat* " menjadi *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang sedikit banyak membawa implikasi terhadap asumsi kedudukan serta tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Logika yang semestinya dipahami adalah dalam memperkuat demokrasi haruslah demokrasi dipahami sebagai suatu mekanisme dari kedaulatan rakyat yang kedudukannya adalah sebagai yang tertinggi dalam suatu negara.

Kedudukan kedaulatan rakyat yang tertinggi inilah yang seharusnya dijamun melalui sistem konstitusional, jaminan akan kedaulatan rakyat dalam sistem konstitusional diwujudkan dalam setiap penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga Negara dalam cabang-cabang kekuasaan, bail eksekutif, legislative maupun yudisial yang setiap geraknya didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun demikian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia harus dipahami sebagai derivasi dari ideologi bangsa, yakni Pancasila.

Pancasila inilah yang pada hakikatnya bersifat *axiomatic,* tidak terbantahkan adanya sebagai ideologi bangsa Indonesia. Ideologi Pancasila, Merujuk pada pandangan SK Trimurti dalam Pidatonya sebagai Ketua Panitia pada pembukaan Peringatan Hari Lahirnya Pancasila yang diadakan di Gedung Kebangkitan Nasional Jakarta, tanggal 1 Juni 1977 menyatakan Pancasila telah lama dikandung oleh ibu pertiwi sejak ratusan tahun lalu, dan kelahirannya dibidani oleh Soekarno. Dengan demikian Pancasila pada hakikatnya bukanlah

hal yang baru bagi bangsa Indonesia, namun telah ada dalam setiap masing-masing bangsa Indonesia.

Kedaulatan rakyat secara umum diimplementasikan dalam suatu mekanisme demokrasi, yang secara lazim sebagai apa yang dikatakan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Ungkapan ini pada mulanya dipopulerkan oleh Presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln. Pidato ini merupakan salah satu pidato yang paling sering dikutip dalam sejarah Amerika Serikat. Pidato ini diberikan pada pembukaan *Soldiers' National Cemetery*, di Gettysburg, Pennsylvania, pada tanggal 19 November 1863 selama Perang Saudara Amerika.[108]

Negara pada hakikatnya dibentuk dengan suatu tujuan, karena eksistensi negara tidak sekadar terpenuhinya unsur-unsur konstitutif negara semata. Lantas apa yang menjadi tujuan negara itu sendiri sebenarnya adalah apa yang menjadi tujuan suatu bangsa. Dengan demikian merupakan suatu kemustahilan bilamana negara ada dengan tanpa adanya tujuan negara itu sendiri. Adapun tujuan negara, selalu dilandasi dengan apa yang disebut sebagai ideologi bangsa, karena tanpa adanya ideologi bangsa, maka tujuan negara tersebut dapat dikatakan sebagai tujuan yang invalid, karena ideologi bangsalah yang pada dasarnya memberikan pijakan dasar dan keabsahan dari tujuan negara tersebut. Logikanya adalah apabila negara memiliki tujuan negara, namun tanpa didasari oleh ideologi bangsa, maka tujuan negara tersebut tidak dapat dikatakan sebagai tujuan bangsa, namun sebatas sebagai tujuan sekelomok orang tertentu yang pada saat itu berkuasa.

Dalam konteks Indonesia Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung apa yang disebut sebagai tujuan negara, tujuan negara itu sendiri berbasis pada ideologi bangsa yakni Pancasila. Sehingga semua pembentukan lembaga-lembaga negara dalam cabang-cabang kekuasaan negara beserta hubungannya satu sama lain harus mengarah pada tujuan negara tersebut yang kesemuanya diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian haruslah dipahami bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan konkritisasi dari tujuan negara yang berbasis pada Pancasila, dan semua lembaga negara yang ada di Indonesia kekuasaanya adalah berasal dari seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, dan kekuasaan inilah yang disebut sebagai kedaulatan rakyat.

[108] http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/ext/trans-nicolay-copy.html

Rakyat Indonesia dapat dipahami sebagai suatu kesatuan bangsa melalui teori pendefinisian suatu bangsa, yang terbentuk dalam kesejarahan yang sama meskipun dengan akar budaya yang berbeda-beda dalam kebhinnekaan, yang terdiri atas suku-suku yang berbeda beda, pandangan politik yang berbeda beda, kepentingan daerahnya yang berbeda pula serta golongan yang berlainan pula. Sehingga dapat dikatakan bahwa dengan kemajemukannya, maka bangsa Indonesia merupakan satu kesatuan yang dinamikanya harus bersatu padu secara lebih terarah dalam rangka menuju tujuan yang dicita-citakan bersama.

Apa yang telah dikemukakan tersebut, pada dasarnya memberikan pemahaman bahwa Pancasila merupakan nilai-nilai yang ada dalam bangsa Indonesia, dan melalui kedudukannya yang suprematif itu pula, bangsa Indonesia atau rakyat Indonesia memiliki kedaulatan. Kedaulatan itulah yang menjadi dasar seluruh kelembagaan dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang dituangkan dalam konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atau dengan kalimat lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sarana atau media dalam mewujudkan tujuan negara ini, sehingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pun dapat diubah sesuai dengan kebutuhan rakyat dalam rangka sinkronisasi dengan tujuan negara Indonesia.

A. RELASI ANTARA KEANGGOTAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN TUJUAN NEGARA

Dalam konteks kelembagaan Negara, salah satunya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam sistem pengimplementasian demokrasi secara kelembagaan untuk mewujudkan tujuan Negara yang dicita-citakan oleh seluruh bangsa Indonesia terwujud dalam wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selama ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden kecuali jika Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak lagi memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lebih tinggi kedudukannya dari lembaga negara lainnya, tetapi secara *fungsional,* kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan sebagai kewenangan tertinggi apabila melihat dari produk yang dihasilkannya, yaitu Undang-Undang Dasar (mengubah dan menetapkan), hal ini diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

dan melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya dalam proses *impeachment.* Segala wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ada tersebut bukanlah tidak benar, namun demikian tetap diperlukan penyempurnaan.

Namun demikian tidaklah mungkin mengabaikan ekspaktasi atau harapan rakyat untuk mencapai tujuan Negara, sehingga perlu direnungkan lebih jauh mengenai bagaimana proses pencapaian tujuan Negara secara lebih efektif, terstruktur dan pasti dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia saat ini.

Ekspaktasi rakyat dalam bentuknya dapat berupa aspirasi masyarakat yang secara kelembagaan biasanya diperoleh oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui kegiatan serap aspirasi masyarakat. Segala aspirasi yang berkembang dalam masyarakat haruslah disikapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam bentuknya yang lebih konkret dari sekadar penampungan aspirasi semata. Dengan demikian penting dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat suatu perencanaan yang bersifat strategis yang dapat dikategorikan sebagai *intermediaries*/perantara antara aspirasi masyarakat, ekspaktasi masyarakat dan legitimasi rencana nasional.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat pada prinsipnya adanya pengakuan hak yang sama bagi semua warga negara, baik tua atau muda, laki laki maupun perempuan, namun demikian kedaulatan rakyat tidak dapat dilaksanakan begitu saja, namun terdapat pembatasan-pembatasan yang bersifat rasional, yaitu:

1. adanya pembatasan berdasarkan kecakapan atau kapabilitas melaksanakan tanggung jawab yang telah dipercayakan kepadanya;
2. adanya pembatasan berdasarkan kecakapan atau kapabilitas melaksanakan tanggung jawab pada pilihan yang telah dilakukannya dalam memilih wakilnya; dan
3. adanya pembatasan jumlah wakil yang mewakili rakyat karena jumlah penduduk yang besar tidak mungkin akan dapat secara bersama sama menjalankan pemerintahan negara secara teratur dan baik.

Asumsi demikian dapat dibenarkan mengingat jumlah penduduk dalam konteks Indonesia sangatlah besar selain terdiri dari laki-laki dan perempuan terbagi pula berdasarkan usia, anak-anak dan dewasa, pembatasan berdasarkan pembagian tersebut ditekankan pada oembagian dengan batas usia dan pembagian-pembagian lain yang berbasis pada kapabilitas penggunaan hak politik dan yang kedua mengenai perwakilan dikarenakan tidaklah mungkin seluruh warga Negara ikut turut serta dalam menjalankan pemerintahan tanpa adanya perwakilan sehingga secara rasional diperlukanlah pemilihan umum agar rakyat yang telah cukup umur dapat dipilih menjadi wakil ataupun memilih wakilnya.

Dalam konteks Majelis Permusyawaratan Rakyat, permasalahannya menjadi agak berbeda, meskipun yang menjadi tujuan utama dari setiap pemilihan umum adalah memperoleh hasil yang benar-benar representative, dan hasil dari pemilihan umum ini harus menggambarkan apa yang menjadi kemauan rakyat dengan asumsi bahwa kemauan rakyatlah yang sebenarnya menjadi dasar kekuasaan Negara berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, namun demikian pemilihan umum tidak selalu dapat mengakomodasi seluruh kepentingan rakyat. Hal ini tidak lain dikarenakan adanya kenyataan bahwa didalam kehidupan rakyat itu sendiri terdapat berbagai macam golongan-golongan. Semua kepentingan yang hidup dalam masyarakat ini sebenarnya haruslah dapat terwakili secara proporsional dalam suatu lembaga, dan satu-satunya lembaga yang memungkinkan untuk dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan berbagai golongan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah Dewan Perwakilan Rakyat yang merepresentasikan kepentingan rakyat berdasarkan pandangan politiknya, bukan pula seperti halnya Dewan Perwakilan Daerah yang merepresentasikan kepentingan rakyat berdasarkan kepentingan daerah, atau tidak pula hanya dapat dimaknai sebagai gabungan representasi pandangan politik dan kepentingan daerah semata, namun lebih dari itu Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah dimaknai sebagai suatu lembaga Negara yang merepresantasikan kepentingan seluruh rakyat berikut kepentingan rakyat berdasarkan golongannya. Hal ini pada hakikatnya dapat dibuktikan dengan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Dasar (dalam hal mengubah dan menetapkannya) sebagai *the supreme law of the land*.

Dengan demikian pemilihan umum bukanlah satu-satunya mekanisme pilihan dalam pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena Utusan Golongan tidaklah mungkin diisi melalui mekanisme pemilihan umum dikarenakan eksistensi golongan yang begitu banyak, yang dengan sendirinya harus diwadahi begitu banyak pula dengan pemilihan umum yang berlaku khusus berbasis golongan, yakni pemilihan oleh anggota golongan untuk memilih anggota golongan tersebut untuk mewakilinya atau dengan kalimat lain tidaklah mungkin mekanisme pemilihan yang bersifat umum dilaksanakan dalam rangka memilih utusan golongan tertentu, sehingga pengisian Utusan Golongan apabila dipilih melalui pemilihan umum akan mengakibatkan deviasi antara konstituen dengan wakilnya. Dengan demikian Utusan Golongan hanya dapat diajukan oleh golongan masyarakat atau organisasi masyarakat sebagaimana yang diatur dan diakui oleh peraturan perundang-undangan sebagai Utusan Golongan di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara mendasar pula Utusan Golongan ini diperlukan, untuk memberikan hak-hak politik secara lebih individual kepada warga negara sebagaimana dalam sila keempat dari Pancasila yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaran/perwakilan berbarengan dengan sila ketiga Persatuan Indonesia, disamping penambahan kembali ‘Utusan Golongan’ ke

dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat ini akan memberikan pembeda yang jelas (*distinctive*) pula dengan lembaga representatif yang sekaligus legislatif seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga representatif yang memiliki fungsi legislatif pula.

Dengan demikian penambahan Utusan Golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada hakikatnya merupakan bentuk dari pengamalan Pancasila dalam rangka mewujudkan kesatuan. Hal ini karena pemberian hak politik secara individual kepada warga Negara dalam rangka pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah penghormatan terhadap kebhinnekaan bangsa Indonesia yang terdiri atas bermacam-macam pandangan politik, kepentingan yang berbasis daerah, maupun golongan yang hidup dalam masyarakat yang majemuk ini, dengan demikian kompleksitas tersebut harus pula dimaknai sebagai sarana untuk menuju tujuan Negara Indonesia yang dicita-citakan bersama. Tujuan Negara Indonesia yang dicita-citakan bersama tersebut hanya akan terwujud apabila dibarengi dengan prinsip persatuan melalui kemufakatan.

B. HALUAN NEGARA DAN FORUM PERTANGGUNGJAWABAN KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PRESIDENSIIL

Haluan negara sebagai perwujudan kehendak rakyat Indonesia, yang demikian ini mensyaratkan cara pembentukannya yang valid, artinya memang dibuat oleh lembaga yang benar-benar dibuat oleh lembaga Negara yang merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Lembaga Negara yang memiliki kualifikasi sebagai lembaga Negara yang merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan tersebut tidak lain adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan prasyarat berisikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili pandangan politik secara nasional, Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili kepentingan daerah, dan utusan-utusan golongan yang merepresentasikan kepentingan golongan-golongan dalam masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga Haluan Negaraa merupakan sistem norma yang cara 'pembentukannya ' dapat dianggap valid. Validitas Haluan Negara tersebut juga mensyaratkan adanya bentuk hukum dari Haluan Negara tersebut. Sehingga penting agar Haluan Negara menjadi suatu norma hukum yang merupakan produk legislasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat di luar Undang-Undang Dasar namun berada diatas Undang-Undang yang notabene dibuat oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam hal tertentu bersama sama pula dengan Dewan Perwakilan Daerah.

Tujuan Haluan Negara pada hakikatnya adalah suatu sarana yang diharapkan dapat menjamin keterpaduan, kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks ini Haluan Negara yang telah ditetapkan sebagai hukum dalam suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penduan pembangunan nasional yang dibentuk secara demokratis dengan memperhatikan berbagai kepentingan politik, daerah serta golongan dalam masyarakat Indonesia disertai dengan masukan dari eksekutif atau bahkan lembaga yudisial sebagai bahan pertimbangan, dengan demikian Haluan Negara tersebut dapat berjalan dalam koridor tujuan Negara berdasarkan Pancasila dengan pertimbangan untuk kepentingan nasional jangka panjang yang memenuhi kriteria sebagai hukum yang baik dan terencana. Pelibatan eksekutif atau Presiden dalam penyusunan Haluan Negara tersebut bertujuan tidak lain sebagai masukan yang memperkuat Haluan Negara itu sendiri dalam rangka mewujudkan tujuan Negara secara lebih rasional, karena peran eksekutif merupakan peran yang esensial sebagai pelaksana dalam kehidupan ketatanegaraan sehari-hari, namun demikian bukan berarti menjadikan Presiden sebagai pelaksana tunggal dari Haluan Negara, melainkan menjadi salah satu pelaksana Haluan Negara (bersama-sama dengan lembaga-lembaga lainnya, baik yudisial maupun legislatif termasuk Majelis Permusyaratan Rakyat itu sendiri.

Sesuai dengan kesepakatan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Republik Indonesia adalah sistem presidensiil, maka Haluan Negara tidaklah menjadi paket kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Presiden saja, disamping itu pemisahan kekuasaan dalam cabang-cabang kekuasaan Negara merupakan esensi dari sistem pemerintahan presidensiil itu sendiri.

Sebenarnya, terdapat korelasi antara demokrasi dan sistem pemerintahan presidensiil yaitu sistem pemerintahan presidensiil mensyaratkan adanya keterpisahan antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudisial. Tiga macam kekuasaan yang terpisah sedemikian rupa inilah pada dasarnya memberikan ruang bagi rakyat yang pada dasarnya hanya akan dapat diwujudkan melalui mekanisme *checks and balances*, dalam rangka agar dalam berjalannya Negara ini tidak ada kekuasaan yang melampaui batas kewajarannya yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, yang secara potensial akan dapat membahayakan hak-hak warga Negara Negara, dan demokrasi itu sendiri juga mensyaratkan adanya hak dan kebebasan bagi warga negara dalam suatu Negara. Namun demikian dalam rangka menjalankannya tidaklah cukup pengaturan dalam Undang-Undang Dasar, berbekal dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, maka tujuan Negara yang telah disepakati bersama dalam

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama dalam Alinea IV harus pula diwujudkan.

Singkat kata, apabila Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan fondasi dari pembentukan lembaga-lembaga negara beserta kewenangan dan tugas dari lembaga-lembaga negara, serta jaminan hak-hak bagi warga negara Indonesia, maka Haluan Negara merupakan panduan untuk menjalankankannya dan kearah mana dijalankannya negara ini.

Haluan Negara pada dasarnya adalah bersifat netral dari kepentingan politik suatu golongan atau sekelompok warga negara, netralitys Haluan Negara semacam ini tidak berbasis pada program yang diangkat dari visi-misi seorang calon presiden, namun merupakan program bersama. Konsekuensinya adalah dengan adanya Haluan Negara semacam ini, maka program pembangunan menjadi lebih terfokus pada perencanaan menuju cita-cita bangsa sebagaimana tertuang dalam tujuan negara dengan sifat lebih komprehensif dan mengikat seluruh lembaga negara maupun seluruh elemen masyarakat. Dengan kalimat lain, Haluan Negara akan menjadi haluan bagi seluruh bangsa Indonesia, dan mengenai bagaimana mengenai pelaksanaanya, maka harus diwujudkan dalam kinerja lembaga-lembaga negara. Kinerja lembaga lembaga negara harus selalu mencerminkan apa apa yang telah termaktub dalam Haluan Negara, karena pada dasarnya Haluan Negara tidak akan berarti apapun apabila tidak diimplementasikan dalam kinerja kelembagaan negara. Lembaga-lembaga negara yang dimaksud harus pula dipahami sebagai seluruh lembaga yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan, baik cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan yudisial.
Mekanisme laporan pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan rakyat, hatus pula dipahami sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi, yang secara esensial mengandung makna ‘pertanggungjawaban’. Selanjutnya apabila pertanggungjawaban dikaitkan dengan sistem pemerintahan, khususnya sistem pemerintahan presidensiil, maka mekanisme pertanggungjawaban kinerja lembaga negara dalam pelaksanaan Haluan Negara sangatlah dimungkinkan dengan syarat, yakni:

1. Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga Negara tidak hanya untuk Presiden, namun dilaksanakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
2. Pertanggungjawaban Kinerja Lembaga Negara tidak memiliki konsekuensi hukum, dalam arti hanya untuk mempertanggungjawabkan kinerja lembaga-lembaga tersebut kepada rakyat;
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penyelenggara forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara turut pula melaksanakan pertanggungjawaban kinerjanya;
4. Forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara dipahami sebagai forum pertanggungjawaban kepada seluruh rakyat Indonesia;

5. Forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara dipahami tidak lain bertujuan untuk mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
6. Sebagai sarana evaluasi secara internal (masing-masing lembaga negara) untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan tugasnya sesuai dengan Haluan Negara.

Pertanggungjawaban pelaksanaan kinerja lembaga negara sebenarnya lebih menekankan pada apa yang telah dilakukan oleh lembaga-lembaga negara untuk bangsa ini melalui kinerjanya secara reguler, yakni dilaksanakan setiap tahun dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain itu forum pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara dapat diartikan sebagai mekanisme kalibrasi antara Haluan Negara dan kinerjanya selama satu tahun.

C. KORELASI ANTARA KEWENANGAN MENAFSIRKAN KONSTITUSI DAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Penafsiran Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan sesuatu yang sangat logis, karena Undang-Undang Dasar merupakan produk hukum tertinggi di Indonesia yang dapat diubah dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam pembentukan Undang-Undang Dasar.

Berbicara mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal mengubah dan menetapakan Undang-Undang Dasar, maka tidaklah mungkin untuk memisahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Undang-Undang Dasar yang telah dibuatnya sendiri. Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang-Undang Dasar yang telah ditetapkannya tersebut menjadi rasionalitas utama dalam memberikan kewenangan penafsiran kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. termanifestasikan dalam kewenangannya untuk menafsirkan produk hukumnya.

Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia memiliki kedudukan yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, paham konstitusionalisme akan dapat terlaksana, dan Undang-Undang Dasar akan menjadi *the living constitution* hanya apabila ada kepercayaan rakyat terhadapnya.

Kepercayaan rakyat Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kalimat kunci untuk mencapai tujuan negara yang telah dicita-citakan

bersama, sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kepercayaan rakyat terhadap Undang-Undang Dasarnya tidak akan terlepas dari kepercayaan rakyat akan lembaga pembentuknya, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan politik rakyat, kepentingan daerah, maupun kepentingan golongan merupakan hal yang esensial, begitu pula dari sisi pembentukan Undang-Undang Dasar, sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diasumsikan sebagai lembaga negara yang mengetahui mengenai apa yang dimaksud oleh Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar yang merupakan produknya. Sehingga kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal menafsirkan Undang-Undang Dasar adalah mengenai kepercayaan rakyat akan supremasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang sudah seharusnya pula berkorelasi dengan kepercayaan rakyat kepada lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengubah dan mengesahkan Undang-Undang Dasar, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Problem yang muncul adalah asumsi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga negara yang keanggotaannya dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum (kecuali apabila terdapat Utusan Golongan, maka khusus untuk Utusan Golongan tidak dipilih melalui mekanisme Pemilihan umum), oleh karena itu keanggotaanya tidak akan diisi oleh orang-orang yang sama di tiap-tiap periode, sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku pembentuk Undang-Undang Dasar tidak selalu memiliki kapasitas untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar. Asumsi tersebut terbantahkan apabila membandingkan dengan Mahkamah Konstitusi yang notabenen keanggotaannya tidaklah pula bersifat permanen namun memiliki kewenangan untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar.

Keanggotaan suatu lembaga negara yang secara pasti tidaklah bersifat permanen pada dasarnya bukan menjadi alasan absennya suatu kewenangan yang merupakan konsekuensi logis yang dihasilkan dari kewenangannya yang lain.

Penafsiran Undang-undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat berupa *opinion*, maupun produk di bawah Undang-Undang Dasar, yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sama halnya dengan hukum pada umumnya, yaitu untuk memenuhi kualifikasi sebagai hukum yang baik maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah berasal dari masyarakat dan dibentuk secara demokratis.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah berupa derivasi dari Undang-Undang Dasar, baik berupa penjabaran Pasal-Pasalnya secara lebih

operasional yang ditafsirkan dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan sebagai sarana mewujudkan *the living constitution*, yakni menjadikan pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi pasal-pasal yang kontekstual, yang dapat dijadikan referensi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dibawahnya. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu bentuk penafsiran Undang-undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam bentuk yang mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia, mengikat semua subyek hukum baik secara individual maupun lembaga-lembaga negara. Sekali lagi, aspirasi rakyat dalam pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah cukup tanpa adanya kepastian hukum. Pentingnya kepastian hukum berkorelasi dengan kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan hal yang penting dalam rangka menjaga kepercayaan publik atau kepercayaan rakyat.

Dengan demikian, secara faktual Undang-Undang Dasar adalah produk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar, artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang membuat Undang-Undang Dasar pun terikat pula pada produk yang dihasilkannya (Undang-Undang Dasar), namun demikian, untuk mewujudkan pertalian yang kuat diantaranya maka diperlukan badan-badan dan lembaga yang mendukung wewenang dan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Badan-badan dan lembaga yang mendukung wewenang dan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut tidak akan berjalan dengan optimal tanpa adanya sistem administrasi yang optimal pula dengan tujuan semata-mata meningkatkan kapabilitas kelembagaan.

Ukuran dari institusi yang memiliki kapabilitas yang demikian tersebut, yang berdiri diatas dua kaki, yang satu berada di tataran administratif dan yang lain berpijak pada tataran substansi. Selayaknya suatu organisasi yang menghasilkan produk, maka diperlukan dukungan administrasi yang handal, yang memastikan lembaga Negara ini berjalan secara optimal.

D. OPTIMALISASI SISTEM PENDUKUNG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga Negara yang memiliki wewenang dan tugas, sama halnya dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Selanjutnya, sebelum membicarakan mengenai wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama tama harus dipahami mengenai apa

yang dimaksud dengan wewenang dan apa pula yang dimaksud dengan tugas. Wewenang adalah:[109]

1. wenang/we·nang/ n, berwenang/ber·we·nang/ v mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu): pencuri itu diserahkan kepada yang ~;
2. wewenang/we·we·nang/ n 1 hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; 2 kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; 3 Huk fungsi yang boleh tidak dilaksanakan;

definisi ini berasal dari Kamus Besar Bahasa Indonesia daring. Sedangkan yang dimaksud dengan kata tugas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia daring adalah:[110]

1. tugas/tu·gas/ n 1 yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan: pegawai hendaklah menjalankan -- masing-masing dengan baik; kerjakan -- Saudara baik-baik;
2. suruhan (perintah) untuk melakukan sesuatu: beliau diberi -- menyelidiki keadaan rakyat di pulau itu; surat -- , surat perintah;

Dengan demikian terdapat perbedaan yang cukup signifikan diantara kata wewenang dan tugas, wewenang lebih pada preferensi, sedangkan tugas lebih kepada kewajiban untuk melaksanakan.

Selanjutnya, mengenai wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, dapat diuraikan sebagai berikut: Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat telah datur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun sebelumnya penting pula melihat komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tepatnya pengaturannya terdapat pada pada Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang, selanjutnya mengenai siding Majelis Permusywaratan Rakyat, yakni pada Pasal 2 Ayat (2) yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.”, dan mekanisme putusan sidang Pasal 2 Ayat (3) berbunyi “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak”.

Selanjutnya, mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdapat pada Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

[109] https://kbbi.web.id/wenang
[110] https://kbbi.web.id/tugas

Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Pasal 3 Ayat (2) “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Pasal 3 Ayat (3) “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.”

Hal ini terdapat perbedaan yang khas antara Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni mengenai kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tentu saja berimplikasi pada pola kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, yakni pada Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diputuskan adanya perubahan terhadap bunyi pada ayat (1), dan ayat (4). Adapun ayat (2) yang terdiri dari dua alternatif diputuskan pada perubahan keempat pada tahun 2002 yakni tidak perlu ayat (2). Sehingga penomoran ayat pada ayat (3) hasil perubahan ketiga yang semula ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) diubah menjadi ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) pada perubahan keempat pada tahun 2002.[111]

Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang semula berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar haluan negara." diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: " Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.", selanjutnya Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden." serta Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar."

Ketentuan tersebut dimaksudkan tidak lain sebagai upaya penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat mewujudkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara secara optimal sebagai konsekuensi preferensi sistem pemerintahan yang dianut, yaitu sistem pemerintahan presidensiil. Melalui ketentuan baru tersebut, maka secara teoritis telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Disamping itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, baik yang berbentuk

[111] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan* (FH UII Press 2007) 151.

Garis-Garis Besar Haluan Negara maupun Peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.[112] Hal ini dapat dibandingkan dengan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari haluan negara," dan dari Penjelasannya dapat disimpulkan bahwa rumusan Pasal 3 ini bermaksud menggambarkan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak terbatas sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 1 ayat (2). Kemudian Pasal 6 dan 7 menentukan bahwa MPR sekali dalam lima tahun memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lalu menurut Pasal 37 Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengubah Undang-Undang Dasar. Selanjutnya dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diundang untuk melakukan persidangan istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden jika Dewan Perwakilan Rakyat menganggap bahwa presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Demikianlah kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat kita menurut Undang-Undang Dasar 1945.[113]

Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie,[114] sifat pekerjaan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc* atau sementara. Sebagai organ negara, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Dalam hal ini kita dapat membedakan antara pengertian Majelis Permusyawaratan Rakyat *in book* dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat *in action*. Dari keempat kewenangan di atas, tidak satupun yang bersifat tetap. Oleh sebab itu, satu-satunya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Dengan perkataan lain, tidak satupun dari keempat kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang bersifat tetap, sehingga memerlukan alat-alat perlengkapan organisasi yang juga bersifat tetap. Majelis Permusyawaratan Rakyat itu baru ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja. Sehingga, tidak ada keharusan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diadakan pimpinan dan sekretariat yang tersendiri. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama sekali tidak mengamanatkan hal ini.[115]

---

[112] ibid.
[113] A.S.S. Tambunan, *MPR Perkembangan Dan Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan Dan Analisis* (Pustaka Sinar Harapan 1991) 24–25.
[114] Jimly Assiddiqie (n 57) 97.
[115] ibid 98.

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan sebagai berikut: Pertama, menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar; Kedua, menetapkan garis-garis besar haluan negara, seperti yang tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “Majelis permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara”; Ketiga, memilih Presiden dan Wakil Presiden, termaktub pada Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.”; Keempat, meminta dan menilai pettanggungjawaban Presiden; Kelima, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Setelah diadakan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi: Pertama, Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.” Kedua, Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Ketiga, Pasal 3 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.” dan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Selanjutnya, dengan diubahnya Pasał 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi ”Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis” menjadi Pasał 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar,” maka kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pada hakikatnya adalah tidak berbatas menjadi terbatas, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Selanjutnya merujuk pada Konsiderans Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar Sila ke empat dari Pancasila, yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan, perlu dimanifestasikan dalam suatu lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dan tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diundangkanlah 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 ini secara lebih terperinci mengatur masalah Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Bab II, mulai dari Pasal 2 sampai dengan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.” Hal ini menegaskan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, namun demikian Pasal 4 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi.” Sebagai konsekuensi mengubah dan menetapkan hukum tertinggi/Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur secara lebih terperinci mengenai wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, yakni:

a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Sedangkan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah:
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.

Kemudian hari, karena masih adanya beberapa ketentuan dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dirasakan belum sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat serta sistem pemerintahan presidensial, yang dipandang perlu untuk disempurnakan melalui perubahan Undang-Undang tersebut, yakni diundangkanlah 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). Menurut Penjelasan Umum 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, beberapa ketentuan yang perlu disempurnakan adalah ketentuan mengenai penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan dan penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai susunan pimpinan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Mahkamah

Kehormatan Dewan, dan Badan Urusan Rumah Tangga dilakukan dengan cara menambah jumlah wakil ketua sebanyak 1 (satu) orang pada setiap alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut guna meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan fungsi, wewenang, dan tugasnya agar lebih optimal serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan representasi rakyat.

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 pada dasarnya tidak berkaitan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun dalam perkembangan selanjutnya, dalam Perubahan Kedua Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

Undang-undang tersebut, berbeda dengan Undang-Undang perubahan pertama, mengatur pula mengenai lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu pada Pasal 1 yang menyatakan Ketentuan Pasal 15 ayat (1) diubah menjadi “Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.”, yang semula berbunyi “Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.” Namun demikian tidak mengubah kewenangan dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pengaturan sebelumnya.

Pengaturan lebih lanjut Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dalam peraturan tersebut dinyatakan mengenai wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, yakni:

Mengenai wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dinyatakan dalam Pasal 5 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yaitu:

a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum; 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;

c. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
d. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
e. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.

Mengenai tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dinyatakan lebih lanjut dan terperinci dalam Pasal 6 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yaitu:

a. memasyarakatkan ketetapan MPR; memasyarakatkan Pancasila,
b. 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, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian hal ini membuktikan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak hanya memiliki wewenang atau dengan perkataan lain mempunyai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu, namun juga memiliki tugas yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan sebagai tanggung jawabnya. Sifat wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc* atau sementara, namun demikian ketika membicarakan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sifat tugas tersebut adalah bersifat permanen dan melekat pada anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan berbagai wewenang dan tugas yang dimilikinya pada dasarnya dapat pula dipahami sebagai organisme politik yang memiliki dua sisi.

1. Sisi fungsional, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga negara merupakan lembaga yang merepresentasikan kepentingan politik nasional maupun kepentingan daerah, dan secara ideal mencerminkan pula kepentingan golongan-golongan dalam masyarakat Indonesia, yang kesemuanya mewujud pada kewenangannya untuk menghasilkan Undang-Undang Dasar beserta produk-produk lain yang bersumber dari berbagai kewenangan dan tugas-tugasnya.
2. Sisi administratif, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebuah organisasi, yang didalamnya terdapat berbagai macam sumber daya pendukung fungsinya. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam konteks administratif, merupakan sebuah organisasi yang terdiri dari berbagai macam instrumen organisasi dan Tata Kerja yang terwadahi dalam lingkup Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR terdiri dari: Biro Persidangan; Biro Sekretariat Pimpinan; Biro Hubungan Masyarakat; Biro Administrasi dan Pengawasan; Biro Keuangan; Biro Umum; dan Pusat Pengkajian.

Selain itu, pada kenyataannya Majelis Permusyawaratan Rakyat saat ini memiliki badan-badan yang bersifat permanen sebagai alat kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat semenjak Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Badan-badan permanen tersebut adalah Badan Penganggaran, Badan Sosialisasi, Badan Kajian, dan Lembaga Pengkajian.Tiga badan dan satu lembaga yang dibentuk adalah Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Anggaran, serta satu Lembaga Kajian Sistem Ketatanegaraan.

Sesuai dengan Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan, tugas melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi masyarakat, dilaksanakan oleh Pimpinan dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat serta Alat Kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
Badan Sosialisasi bertugas:

1. memasyarakatkan Ketetapan MPR;
2. memasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan
4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Badan Pengkajian bertugas:

1. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
2. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

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.

Lembaga Pengkajian bertugas:

1. memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan;
2. mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara; dan
4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Hal ini semakin memperkuat bukti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan merupakan lembaga yang bersifat sementara.

Berbicara dalam dua sisi konteks Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan tersebut secara baik secara fungsional maupun secara administratif, maka sebelumnya harus pula membahas produk yang dihasilkannya dan dari segi produk yang dihasilkannya, Undang-Undang Dasar adalah salah satu produknya.

Dari dua sudut pandang tersebut, yaitu yang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah entitas politik yang didukung kinerja organisasi disatu sisi dan disisi lain Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penghasil produk hukum, dimana produk politik tersebut serta merta dikawal dan disosialisasikan kepada pengguna, yaitu masyarakat. Maka harus terdapat

keterkaitan diantaranya, dan keterkaitan tersebut saling mempengaruhi satu sama lain dan bersifat kausalitas.

Dengan demikian, secara faktual Undang-Undang Dasar adalah produk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar, artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang membuat Undang-Undang Dasar pun terikat pula pada produk yang dihasilkannya (Undang-Undang Dasar), namun demikian, untuk mewujudkan pertalian yang kuat diantaranya maka diperlukan badan-badan dan lembaga yang mendukung wewenang dan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Badan-badan dan lembaga yang mendukung wewenang dan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut tidak akan berjalan dengan optimal tanpa adanya sistem administrasi yang optimal pula dengan tujuan semata-mata meningkatkan kapabilitas kelembagaan.

Ukuran dari institusi yang memiliki kapabilitas yang demikian tersebut, yang berdiri diatas dua kaki, yang satu berada di tataran administratif dan yang lain berpijak pada tataran substansi. Selayaknya suatu organisasi yang menghasilkan produk, maka diperlukan dukungan administrasi yang handal, yang memastikan lembaga Negara ini berjalan secara optimal.

Selain itu, penting pula dilakukan optimalisasi sistem pendukung Majelis Permusyawaratan Rakyat secara keseluruhan maupun badan-badan dan lembaga yang mendukung wewenang dan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri yang memberikan dukungan keahlian yang dikepalai oleh pejabat administrasi. Sehingga dengan terbentuknya Badan Keahlian di Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka seluruh tenaga ahli alat kelengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada pada bagian pelaksanaan tugas dari Badan Keahlian Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan dalam mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, Badan Keahlian Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur melalui peraturan setingkat Peraturan Presiden serta memasukkannya dalam klausul yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat setingkat undang-undang.

E. PENUTUP

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai denghan hakikatnya sebagai lembaga permusyawaratan dari seluruh rakyat Indonesia, harus memiliki kualirfikasi sebagai lembaga yang merepresentasikan segala kepentingan dari elemen-elemen masyarakat di Indonesia, karenanya Majelis Permusyawaratan Rakyat seharusnya tidak semata-mata mnerepresentasikan kepentingan masyarakat secara politis, secara

kewilayahan namun juga merepresentasikan golongan-golongan yang hidup dalam kehidupan bangsa Indonesia dalam wujud Utusan Golongan. Dengan komposisi yang demikian *holistic* inilah maka Majelis Permusyawaratan Rakyat seharusnya pula memiliki kapasitas membentuk Haluan Negara (dengan melibatkan Presiden) yang harus dilaksanakan secara bersama-sama (*concerted practices*) termasuk oleh Majelis Permusyawaratan sendiri, dan tidak sebatas dilaksanakan oleh Presiden seperti halnya sistem pemerintahan parlementer. Kapasitas Haluan Negara yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan dilaksanakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara dalam seluruh cabang kekuasaan negara tersebut memiliki korelasi dengan pertanggungjawaban pelaksanaanya kepada seluruh rakyat Indonesia. Pertanggungjawaban langsung kepada rakyat oleh seluruh lembaga negara tidaklah dimungkinkan, oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat seharusnya pula memiliki kapasitas untuk menyelenggarakan forum tersebut dalam sidang tahunannya.

Majelis Permusyawaratan yang demikian ini, yakni memiliki keanggotaan yang *holistic* dan kepasitas wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, merupakan lembaga negara yang sudah seharusnya menjadi lembaga negara yang mendapatkan kepercayaan yang kuat dari rakyat. Kepercayaan yang kuat terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan implikasi pada kepercayaan public terhadap produknya, yakni Undang-Undang Dasar. Kepercayaan tersebut dapat dibangun hanya apabila terdapat wewenang yang merupakan konsekuensi dari wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kewenangan ini adalah wewenang menafsirkan Undang-Undang Dasar yang notabene merupakan produknya, disamping itu wewenang membentyuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan harus pula dimaknai sebagai rangkaian wewenang yang menyertainya. Dengan demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat pula dimaknai sebagai salah satu bentuk penafsiran Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selanjutnya, apabila melihat begitu kompleksnya pelaksanaan wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan rakyat, maka dibutuhkan kelembagaan administratif yang kuat, yang dapat menjamin segala wewenang dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mewujudkan Tujuan Negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berdasarkan Pancasila dan berpijak pada fakta mengenai ke-bhinneka-an bangsa Indonesia dalam bingkai negara kesatuan.

REFERENSI

Anwar. C., Teori Dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi Dan Implementasi Pada Lembaga Negara (Setara Press 2017)

Arthur Nussbaum, A Concise History of the Law of Nations (Macmillan Company 1964)

A.S.S. Tambunan, MPR Perkembangan Dan Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan Dan Analisis (Pustaka Sinar Harapan 1991)

Bagir Manan, Konvensi Ketatanegaraan (Armico 1987)

Barber NW, The Principles of Constitutionalism (1st edn, Oxford University Press 2018)

Bernard Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat (Genta Publishing 2013)

Boer Mauna, Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, Dfan Fungsi Dalam Era Dinamika Global (Alumni 2001)

C.F. Strong, Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Suatu Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk (Terjemahan) (Nusa Media 2015)

Elwin Tobing, Indonesian Dream: Revitalisasi & Realisasi Pancasila Sebagai Cita-Cita Bangsa (Penerbit Buku Kompas 2018)

Encik Muhammad Fauzan, Hukum Tata Negara Indonesia (Setara Press 2017)

F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik (Bina Cipta 1980)

Gary Wilder, 'Decolonization And Postnational Democracy', Forms of Pluralism and Democratic Constitutionalism (Columbia University Press 2018)

Hans Kelsen, Pure Theory of Law (the Lawbook Exchange 2005)

Harjono, Transformasi Demokrasi (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Repuiblik Indonesia 2009)

H.F. Abraham Amos, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dari Orla, Orba Sampai Reformasi: Telaah Sosiologi Yuridis Dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia (RajaGrafindo Persada 2005)

I Dewa Gede Atmadja, ‘Membangun Hukum Indonesia: Paradigma Pancasila’, Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat (Setara Press 2013)

——, Teori Konstitusi & Negara Hukum (Setara Press 2015)

Inu Kencana Syafiie, Sistem Pemerintahan Indonesia (Rineka Cipta 2011)

J. Brierly, The Law of Nations (Oxford University Press 1955)

Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM (Konstitusi Press 2005)

——, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, vol 1 (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Repuiblik Indonesia 2006)

Jimly Assiddiqie, Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara (Konstitusi Press 2005)

Joeniarto, Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara (Bina Aksara 1984)

Kaelan, Inkonsistensi Dan Inkoherensi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis Dan Yuridis) (Paradigma 2016)

——, Negara Kebangsaa Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, Dan Aktualisasinya (Paradigma 2018)

Kuntjoro Purbopranoto, Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi (Penerbitan Universitas Airlangga 1960)

M. Solly Lubis, Asas-Asas Hukum Tata Negara (Alumni 1982)

Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan (Kanisius 2007)

Melvin I. Urofsky and others, Demokrasi (Office of International Information Programs, US Department of State)

Moh. Mahfud MD, Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Rineka Cipta 2001)

Mohammad Hatta, Pengertian Pancasila (Inti Idayu Press 1977)

MPR RI, ‘Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999- 2002 Buku I’

Muhammad Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi (Penerbit Djambatan 1951)

Mukthie Fadjar, Tipe Negara Hukum (Bayumedia Publishing 2004)

Munir Fuady, Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum (Kencana 2013)

Ni'matul Huda, Teori Dan Hukum Konstitusi (Rajawali Press 2003)

OJ C 326/47, 'The Treaty on the Functioning of the European Union'

Padmo Wahjono, Pembangunan Hukum Di Indonesia (Ind Hill Co 1989)

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara (Sekretariat Jenderal MPR RI 2013)

Reus-Smit C, The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations (Princeton University Press 1999)

Riri Nazriyah, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan (FH UII Press 2007)

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945 (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1998)

R.M. Mac Iver, Jaring-Jaring Pemerintahan (Terjemahan) (Aksara Baru 1980)

Roby Arya Brata, Membangun Integritas, Akuntabilitas Dan Efektifitas Pemerintahan (Pustaka Kemang 2018)

S. Toto Pandoyo, Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi Dan Kekuasaan MPR (Bina Usaha 1984)

Sekretariat Jenderal MPR-RI, Panduan Pemasyrakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Sekretariat Jenderal MPR-RI 2013)

Sjahran Basah, Ilmu Negara: Pengantar, Metode Dan Sejarah Perkembangan (Citra Aditya Bakti, 1994)

Soehardjo, Konstitusi & Demokrasi: Beberapa Pemikiran Tentang Hukum (Dahara Prize 1991)

Soehino, Ilmu Negara (Liberty 1998)

Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya (Elsam & Huma 2002)

Soetomo, Kesejahteraan Dan Upaya Mewujudkannya Dalam Perspektif Masyarakat Lokal (Pustaka Pelajar 2014)

Sri Soemantri, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara (Rajawali 1981)

——, Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran Dan Pandangan (PT Remaja Rosdakarya 2014)

Sudargo Gautama, Pengertian Tentang Hukum (Alumni 1983)

Sulastomo, Cita Cita Negara Pancasila, 'Redupnya Pancasila, Hilangnya Jati Diri Bangsa' (Penerbit Buku Kompas 2014)

Voermans W, Stremler M and Cliteur P, Constitutional Preambles (Edward Elgar Publishing 2017)

Wirjono Prodjodikoro, Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia (Penerbit Dian Rakyat 1977)

Wolfgang Friedmann, The Changing Structure of International Law (Columbia University Press 1966)