BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020

KAJIAN AKADEMIK: PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

BEKERJASAMA DENGAN:
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

ISBN 978-602-5676-66-6

KAJIAN AKADEMIK: PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

2020

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

Bekerjasama dengan:
Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PENATAAN WEWENANG
DAN TUGAS MPR

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

ISBN: 978-602-5676-66-6
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.

TIM PENULIS/PENELITI
Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

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
Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI
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, 2020

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 KEPALA BIRO PENGKAJIAN

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala,* Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan

bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami 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, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem

ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik 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,

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap

bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

Kedua, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Ketiga, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai

kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis,

praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan

praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik **"Penataan Wewenang dan Tugas MPR",** dapat menjadi tahap awal dalam 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

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN ..... **i**

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI..... **iii**

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI ..... **v**

DAFTAR ISI..... **xi**

A. Haluan Negara 1

B. Kedudukan MPR dan TAP MPR Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden..... 13

C. Kewenangan MPR Membuat Ketetapan 35

D. Tafsir Konstitusi..... 51

E. Penataan Sidang MPR 75

F. Peninjauan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 .. 91

G. Pendekatan Perbandingan Hukum Terhadap MPR..... 117

Daftar Pustaka..... 153

HALUAN NEGARA

1. Pengantar

Kerangka Acuan Kerja Penyusunan Kajian Akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR yang diterbitkan oleh Biro Pengkajian MPR (2019) antara lain menyatakan bahwa fokus tema yang pertama adalah Haluan Negara. Secara garis besar, haluan negara yang dimaksud di sini adalah haluan negara dan haluan pembangunan nasional yang menjadi pedoman Presiden beserta lembaga-lembaga negara yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Atas dasar itu ada tiga pertanyaan yang perlu dijawab dalam paparan ini:

a. Apakah yang dimaksud dengan Haluan Negara itu?
b. Bagaimanakan substansi dari Haluan Negara itu?
c. Bentuk produk hukum apakah yang tepat bagi Haluan Negara itu?

Dengan demikian susunan pokok dari paparan ini akan mengikuti ketiga pertanyaan tersebut di atas. Namun demikian, sebelum menjawab ketiga pertanyaan tersebut, perlu dipaparkan terlebih dahulu landasan yuridis pokok yang dipergunakan dalam paparan ini.

2. Landasan Yuridis Pokok

Pada tanggal 29 September 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membuat sebuah keputusan yang tertuang dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014. Dalam Pasal 1 Keputusan MPR ini terdapat tujuh buah Rekomendasi MPR. Salah satu butir Rekomendasi itu, yaitu Butir 2

Rekomendasi MPR tersebut berbunyi: "**Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara.**"

Uraian yang lebih rinci dari Rekomendasi MPR yang kedua ini berbunyi:

Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta *Bhinneka Tunggal Ika*. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Atas dasar itu maka pokok permasalahan dalam hal ini adalah

a. Reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai haluan penyelenggaraan negara.
b. Model yang dipergunakan adalah Garis Besar Haluan Negara atau GBHN
c. Tujuan reformulasi sebagai haluan penyelenggaraan negara ini adalah mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem pembangunan perencanaan pembangunan daerah.
d. Orientasi reformulasi ini adalah demokrasi dan kesejahteraan rakyat.

e. Dalam konteks ini, MPR sebagai lembaga negara mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika*.
f. Pemanduan ini dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh Pemerintah dan lembaga negara lainnya.

3. Hakekat Haluan Negara

Guna mendapatkan makna dari Haluan Negara sebagaimana yang terdapat di dalam UUD 1945 perlu ditelusuri bagaimana asal-usul Haluan Negara ini secara historis. Asal-usul ini dapat diperoleh dari proses pembentukan Rancangan Undang-Undang Dasar (RUUD) 1945 itu sendiri. Adapun RUUD 1945 tersebut merupakan hasil kerja dari Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam sidangnya yang kedua, yang berlangsung pada tanggal 10 Juli 1945 sampai tanggal 17 Juli 1945. Dalam sidang ini antara lain dibahas tentang lembaga-lembaga negara. Dalam rangka ini Muhammad Yamin antara lain mengusulkan adanya enam kekuasaan, yang dia sebut sebagai *the six powers of the Republic of Indonesia.* Keenam kekuasaan tersebut adalah[1]:

a. Presiden dan Wakil Presiden, sebagai Kepala Negara memegang dan memimpin kekuasaan dalam negara.

[1] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, Jakarta: Soeroengan, cet. ke dua, 1971, hlm. 232

b. Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik.
c. Dewan Perwakilan sebagai kekuasaan kecil Kedaulatan Rakyat di dalam dan di sebelah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
d. Majelis Pertimbangan: Majelis ini yang akan memberi nasehat kepada Presiden kalau perlu.
e. Balai Agung atau Mahkamah Tinggi
f. Kementerian

Dalam konteks ini, satu-satunya usul Muhammad Yamin yang pada akhirnya diterima hanyalah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Muhammad Yamin usul agar MPR ini terdiri atas wakil daerah dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Muhammad Yamin model ini baru dijalankan di dalam beberapa konstitusi, seperti Konstitusi Uni Soviet 1936 dan Konstitusi San Min Chui (Tiongkok). Kepada MPR inilah, Presiden bertanggung jawab. Selain itu MPR ini juga yang akan merobah atau mengganti atau membuat undang-undang dasar yang baru.

Oleh Supomo sebagai perancang utama RUUD 1945 itu, konsep MPR dari Muhammad Yamin ini kemudian dipadankan dengan konsep *opperbestuur* (Pemerintah Tertinggi) menurut *Indische Staatsregeling* (IS). Menurut Pasal 1 IS, maka Raja sebagai *Opperbestuur* berkuasa untuk:

a. menunjuk dan mengangkat *Gouverneur Generaal*,
b. menetapkan *aanwijzingen* (Petunjuk-Petunjuk)

c. meminta pertanggungjawaban *Gouverneur Generaal* atas penyelenggaraan pemerintahan kolonial di Hindia Belanda[2]

Apabila mengacu pada Pasal 1 IS di atas maka tampak bahwa makna Haluan Negara yang dimaksud oleh Supomo sebagai perancang utama RUUD 1945 adalah sesuatu yang mirip dengan *aanwijzingen* atau petunjuk dari Raja Belanda kepada Gubernur Jenderal sebagai *viceroy* (wakil raja) di Hindia Belanda. Selanjutnya, dari segi substansial *aanwijzingen* ini dapat bermakna apapun. Raja Belanda dapat memberi instruksi apapun kepada *viceroy*-nya sesuai dengan kewenangannya.

Akan tetapi makna Haluan Negara berubah sejak pasca Dekrit Presiden. Dalam Dekrit Persiden tanggal 5 Juli 1959 ditetapkan:

a. pembubaran Konstituante
b. UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunja lagi Undang-Undang Dasar Sementara
c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnja.

Hal yang menarik dari Dekrit Presiden ini adalah penetapan yang ketiga, yaitu pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau MPRS dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara

[2] Schrieke, J.J., 'The Administrative System of the Netherlands-Indies', Bulletin van het Koloniaal Instituut te Amsterdam, vol. II: 1938-1939, hlm. 181

atau DPAS. Dalam hal ini MPRS berfungsi sebagai MPR menurut UUD 1945 dan DPAS yang berfungsi sebagai DPA menurut UUD 1945. Sesuai dengan fungsi MPR menurut UUD 1945 MPRS terutama bertugas untuk menetapkan garis besar haluan negara. Masalahnya, apakah yang dimaksud dengan garis besar haluan negara di sini.

Guna memahami makna garis besar haluan negara termaksud di atas, perlu disimak terlebih dahulu fungsi DPAS itu sendiri. DPAS yang dipimpin oleh Bung KARNO ini dibantu oleh sebuah lembaga yang dikenal sebagai Dewan Perancang Nasional atau Depernas, yang kelak menjelma menjadi lembaga perencana pembangunan yang dikenal sebagai Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas. Adapun Depernas adalah lembaga yang dibentuk oleh Presiden Soekarno yang terdiri atas golongan fungsional dalam masyarakat dan kekuatan ekstra parlementer, khususnya buruh, tani, pengusaha, wanita, pemuda, wakil agama, wakil daerah, dan militer. Tugas pokok Depernas ini adalah memberi nasihat kepada kabinet.

Depernas ini dipimpin oleh Muhammad Yamin, yang pada tahun 1945 mengusulkan konsep MPR model Sistem Ketatanegaraan Negara Sosialis seperti tersebut di atas. Dari Depernas inilah muncul suatu naskah rinci yang kelak menjadi produk MPRS berupa Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tahun 1960, tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 – 1969. Model Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 inilah yang kelak menjelma menjadi Rencana Pembangunan Lima Tahun atau yang dikenal sebagai Repelita yang merupakan pelaksanaan dari ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN yang berupa program Pembangunan Lima Tahun atau Pelita di masa Orde Baru.

Dengan demikian garis besar haluan negara sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 ini pada masa pasca Dekrit Presiden ini dimaknai sebagai arahan dari MPRS. Arahan MPRS ini secara konkret berupa Ketetapan MPRS, yang penjabarannya berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang merupakan hasil kerja Depernas. Untuk selanjutnya pada masa Orde Baru, konsep ini berlanjut dalam bentuk rangkaian Ketetapan MPR tentang GBHN ataupun Pelita, yang dirinci lebih lanjut dalam bentuk Repelita seperti tersebut di atas.

GBHN ini pada masa Reformasi dihapuskan sejak tanggal 9 November 2001 dengan ditetapkannya Perubahan Ketiga UUD 1945. Khususnya Pasal 3 Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut tidak lagi mencantumkan GBHN tersebut di atas. Sebagai gantinya, terbitlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Adapun SPPN ini adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Pasal 3 Undang-Undang SPPN ini mengatur bahwa SPPN itu mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Selanjutnya SPPN ini terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian maupun Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Untuk kemudian SPPN ini menghasilkan:

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun, yang meliputi
   1) RPJP Nasional yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
   2) RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.
b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun, yang meliputi
   1) RPJM Nasional yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian maupun Lembaga dan lintas Kementerian dan Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
   2) RPJM Daerah yang 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.

c. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), yang merupakan dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun. RPK ini merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian maupun Lembaga, lintas Kementerian dan Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

d. Di samping itu ada pula Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang merupakan dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. RKPD ini merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

4. Substansi Haluan Negara

Paparan di atas menunjukkan adanya pergeseran makna Haluan Negara itu sendiri. pada awalnya perumus UUD 1945 berkehendak adanya *aanwijzingen* atau petunjuk-petunjuk dari Rakyat Indonesia yang menjelma ke dalam MPR kepada Presiden,

sebagai Kepala Negara. Namun demikian melalui Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014 seperti tersebut di atas, MPR merekomendasikan untuk mereformulasikan sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai haluan penyelenggaraan negara, dengan menggunakan model GBHN. Seperti yang juga telah terurai di atas, tujuan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional ini sebagai haluan penyelenggaraan negara ini adalah mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem pembangunan perencanaan pembangunan daerah, demi terselenggaranya demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini MPR memandang bahwa MPR merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam rangka memberi pemanduan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh Pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Dengan demikian, apabila rekomendasi MPR ini dioperhatikan secara seksama, maka haluan negara yang dimaksud oleh MPR di sini adalah *pemanduan sebagai arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya*. Pemanduan yang dimaksud ini dengan mengambil model GBHN.

Secara substansial, apabila tujuan haluan negara sebagaimana yang dimaksud oleh MPR melalui rekomendasinya itu diperbandingkan dengan substansi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), maka tidak terdapat perbedaan yang signifikan di antara keduanya. Keduanya bertujuan untuk memberikan pemanduan sebagai arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan

lembaga negara lainnya. Undang-Undang tentang SPPN juga telah mengakomodasi kesatuan perencanaan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah, dalam bentuk RPJP, PRJM, dan RKP secara cukup terperinci.

Dari paparan di atas, dapatlah ditarik suatu pandangan, bahwa reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional ini sebagai haluan penyelenggaraan negara oleh MPR itu bukanlah sesuatu yang urgen untuk diselenggarakan, kecuali apabila hal ini dimaksudkan untuk menarik ke atas substansi Undang-Undang SPPN tersebut di atas menjadi sebuah putusan MPR, sebagai suatu lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang tertinggi.

5. Bentuk Produk Hukum Haluan Negara

Terdapat dua bentuk putusan MPR yang selama ini ada, yaitu:

a. Ketetapan MPR
b. Amandemen UUD 1945, yang dapat dikatakan terbit tanpa titel produk peraturan perundang-undangan

Apabila MPR pada akhirnya berketetapan untuk merumuskan haluan negara sebagai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional, maka bentuk Amandemen UUD 1945 tentu saja tidaklah tepat, karena haluan negara bukanlah sebuah produk peraturan yang bertujuan untuk mengubah ataupun mengamandemen UUD 1945 itu sendiri. Di lain fihak, bentuk putusan MPR yang paling tepat tentu saja adalah Ketetapan MPR. Hal ini selaras dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

KEDUDUKAN MPR DAN TAP MPR PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

1. Pengantar

Setelah reformasi dengan terjadinya amandemen UUD 1945, telah terjadi perubahan yang cukup mendasar yakni pada Pasal 1 ayat (2) disebutkan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disebut MPR), tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi di atas lembaga-lembaga negara tinggi lainnya.[3] Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat dilakukan oleh semua organ konstitusional yang fungsi dan kewenangannya diatur oleh UUD.

Disamping itu, dalam Pasal 3 ayat (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Dengan kewenangan tersebut, pola pemikiran ditujukan pada kewenangan tertinggi dalam negara untuk membuat hukum dasar negara. Ketentuan ini MPR seakan-akan diposisikan sebagai lembaga negara tertinggi.

Kemudian dalam Pasal 3 ayat (2) UUD 1945, MPR "melantik" Presiden dan Wakil Presiden. Dn dalam Pasal 3 ayat (3), MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun melalui proses yuridis terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi

---

[3] Jimly Asshiddiqie, **Menuju Negara Hukum yang Demokratis,** Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009, hlm.502

(MK). Hal ini menunjukkan MPR ada di posisi sebagai lembaga negara yang dalam prakteknya sebagai lembaga negara tertinggi.

Memang salah satu kesepakatan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 terkait Perubahan UUD 1945 adalah "sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial."[4] Dengan tuntutan ini, maka konsekuensinya dalam negara semua lembaga negara berkedudukan sejajar dan saling mengawasi, tetapi dala praktek tidak bias dipungkiri adanya kewenangan MPR yang mengatasi kewenangan lembaga lain.

Hal inilah menyebabkan memunculkan beberapa permasalahan dalam sistem pemerintahan Indonesia terkait keberadaan MPR. **Pertama**, ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang MPR tidak memberikan ruang yang cukup bagi MPR untuk melaksanakan fungsinya sebagaimana esensi keberadaannya yang diinginkan *founding fathers* yakni sebagai lembaga permusyawaratan rakyat dalam sistem pemerintahan presidensiil; **Kedua**, kedudukan MPR yang sejajar dengan lembaga Negara lain memunculkan permasalahan terkait kewenangannya dalam mengubah dan menetapkan UUD dimana kewenangan ini tidak dimiliki oleh lembaga Negara lain; **Ketiga**, kewenangan *ad hoc* dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya; **Keempat**, MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dengan diawali proses yuridis oleh MK.

---

[4] Lihat Jimly Asshiddiqie, **Menuju Negara Hukum yang Demokratis,** Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009, hlm.503

Menilik dari permasalahan tersebut, ada pendapat yang menghendaki perlunya penguatan kewenangan MPR sesuai dengan hakikat keberadaan MPR sebagai wadah musyawarah mufakat dan pelaku kedaulatan rakyat. Namun, ada juga yang berpendapat, ketika menempatkan MPR sebagai lemabga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dengan konsekuensi Presiden menjadi bawahan MPR dan akan mengubah sistem pemerintahan Indonesia kepada sistem pemerintahan parlementer. MPR menjadi Lembaga yang *supreme* sebagaimana supremasi parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Hal ini bertentangan dengan politik konstitusi dari UUD RI 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensial.

Selanjutnya berkaitan dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, jenis hukum apa yang dapat menunjukkan kapasitas MPR sebagai yang mempunyai kewenangan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) UUD 1945, bahwa : "MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden". Dalam hal ini ada yang berpendapat bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2004, 2009, 2014, dan 2019, tidak disertai dengan dokumen hukum dari MPR (misal berjenis Ketetapan MPR atau lainnya), namun hanya dikukuhkan sebagai pemenang pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui Surat Keputusan KPU No.1185/P.L.01.9.Kpt/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Dalam kondisi seperti ini, apakah tepat kalau dikatakan bahwa MPR melantik Presiden dan Wakil Presdiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945)? Kemudian jika dihubungkan dengan Pasal 9 ayat (1) UUD

1945 yang initinya sebelum memangku jabatannya Presiden dan Wakil Presiden bersumpah **dihadapan** MPR atau DPR, aktivitas ini dapat dipertanyakan apakah MPR melantik Presiden?

Berdasar latar belakang tersebut di atas, menarik untuk membahas kedudukan MPR serta kewenangan MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden dengan produk hukumnya.

2. Kedudukan MPR

Perubahan UUD 1945 yang ketiga telah menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara, bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini membawa konsekuensi, bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga yang dapat mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga negara lainnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa setelah perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan *(separation of power)* berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.[5] Perubahan ketentuan ini dalam rangka penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi *(checks and balances)* antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR.[6] Perubahan ketentuan konstitusi tersebut berarti terjadi perubahan

---

[5] Jimly Asshiddiqie, 2006, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta., hlm. 147.

[6] Sekretariat Jenderal MPR, 2005, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, hlm. 50.

fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yakni dari sistem yang vertikal-hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara.[7] Inilah yang menjadi permasalahan terkait kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945, bahwa di samping terjadi perubahan kedudukan dalam sistem ketatanegaraan, MPR juga mengalami perubahan kewenangan yang bermakna pengurangan kewenangannya, khususnya dalam membuat ketetapan MPR yang berisi Garis-garis Besar Haluan Negara, juga kewenangan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Ketika kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang dapat mengatur kedudukan dan kewenangan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang ada di bawahnya, maka MPR dapat mengatur penyelenggaraan negara sesuai kehendak dirinya sendiri. Pengaturan semua lembaga negara tersebut dilakukan oleh MPR melalui perubahan dan penetapan UUD 1945 dan melalui berbagai ketetapan MPR yang menempati kedudukan tertinggi pula dalam hirarki peraturan perundang-undangan, bahkan UUD 1945 pun tidak dapat mengontrol maupun mengunggulinya. Oleh karena itu, tidak dapat dilaksanakan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara terhadap MPR. Kedudukan yang demikian ini akan sangat berbahaya manakala kebijakan dan putusan MPR tersebut bertentangan dengan UUD, bertentangan dengan HAM dan demokrasi, namun tidak akan dapat dicegah atau dihalangi serta dibatalkan oleh lembaga negara lainnya. Hal ini pernah terjadi antara lain ketika MPR menetapkan

[7] Ibid.

Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup (1963). Walaupun putusan MPR tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang mengamanatkan masa jabatan Presiden adalah selama lima tahun dan dapat dipilih kembali, namun putusan MPR tersebut tetap diterbitkan dan berlaku tanpa dapat dcegah, dihalangi atau dibatalkan selama masa pemerintahan Soekarno.

Dalam perspektif demokrasi, konstruksi konstitusi yang demikian tentu tidak sehat karena tidak memberi ruang bagi berkembangnya secara leluasa demokrasi dan sistem saling mengontrol dan mengimbangi antarcabang kekuasaan negara. Situasi dan tingkat demokrasi di negara kita saat itu tergantung dari kemauan dan kehendak MPR yang diwujudkan melalui berbagai ketetapan MPR. Oleh karena UUD 1945 memberikan kedudukan tertinggi kepada MPR, maka sistem yang dipakai dalam penyelenggaraan negara Indonesia sering juga disebut sebagai "Sistem MPR" atau "Supremasi MPR". Penamaan ini sebagai cermin dan wujud betapa tingginya kedudukan dan besarnya peranan MPR dalam sistem ketatanegaraan kita. Walaupun secara normatif konstitusional MPR menempati kedudukan tertinggi dalam struktur lembaga-lembaga negara di Indonesia, namun dalam riil politik kenegaraan, selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, peran MPR tidak sama persis dengan kedudukannya yang tertinggi tersebut. Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto-lah yang mempunyai peranan paling menentukan, termasuk menentukan arah dan kebijakan serta keputusan yang akan diambil MPR. Hal ini dikarenakan UUD 1945 sendiri menentukan bahwa Presiden mempunyai kekuasaan yang dominan dan mempunyai kedudukan yang sangat kuat *(executive heavy)*. Presidenlah yang sesungguhnya secara riil mengatur MPR melalui

kebijakan-kebijakan politiknya, termasuk dalam hal ini siapa yang dapat diangkat menjadi Utusan Daerah dan Utusan Golongan, siapa-siapa anggota MPR yang direncanakan untuk menjadi pimpinan MPR, dan materi-materi apa yang akan diputuskan oleh MPR. Selain itu, anggota MPR yang berasal dari anggota DPR hanya dapat menjadi anggota DPR setelah sebelumnya lulus penelitian khusus *(screening)* yang dilakukan secara ketat oleh pemerintahan (dipraktikkan dalam masa Presiden Soeharto).[8] Sistem Supremasi MPR tersebut, disadari perlu dilakukan perubahan yakni dengan munculnya perubahan UUD 1945 khususnya tentang kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya sistem pemerintahan negara Indonesia.

3. Sistem pemerintahan setelah amandemen UUD 1945

Menurut Carl J. Frederich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu itu menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.[9] Dengan demikian dapat juga dikatakan bahwa sistem itu adalah suatu tatanan atau susunan yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai suatu tujuan. Dalam hal ini keterkaitan antara kelembagaan Negara dalam pelaksanaan

---

[8] Ah Mujib Rohmat, **Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi,** Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm. 185

[9] Carl J. Friedrich dalam Moh. Kusnardi & Harmaily, 1980, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi HTN UI, Jakarta, hlm.160

pemerintahan Negara. Dengan demikian sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Menurut Jimly Asshidiqie,[10] sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara. Sedangkan Sri Soemantri,[11] sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislative dan eksekutif.

Dalam Sidang Tahunan MPR 1999 terjadi kesepakatan terkait Perubahan UUD 1945, sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial dan sekaligus menyempurnakannya. Berkaitan dengan hal itu, Sri Soemantri berpendapat, memang ada penguatan sistem presidensial, tetapi masih ada aspek sistem parlementernya. Sebab jika yang diinginkan sistem presidensial, presiden dan DPR harus diberi wewenang sesuai dengan sistem presidensial itu.[12]

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial menurut Bagir Manan dengan melihat model presidensial Amerika Serikat adalah:[13]

1. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogative dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara;

---

[10] Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Cet.1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004

[11] Sri Soemantri, **Sistem Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN**, Tarsito, Bandung, 1987, hlm.37

[12] Sri Soemantri, hasil wawancara informal 3 Juni 2008 di Bandung

[13] Bagir Manan, **Lembaga Kepresidenan**, Cet.ke-2, FH UII, Yogayakarta, 2003, hlm.48-49

2. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat *(conggres)* karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *conggres;*
3. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *conggres.* Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih *(electoral college)*;
4. Presiden memangku jabatan empat tahun*(fixed) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut;*
5. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment*, karena melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran hukum lainnya.

Dalam sistem presidensial terdapat pemisahan antara kekuasaam legislative sebagai pemegang kekuasaan legislative dan eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, presiden adalah kepala negara adalah juga kepala pemerintahan, Ciri-ciri sistem presidensial murni yang harus memenuhi agar dapat dikatakan sebagai menganut sistem pemerinatahan presidensial murni sebagai berikut:

1. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
2. Presiden dipilih langsung oleh rakyat;
3. Masa jabatan presiden *fix;*
4. Kabinet dibentuk oleh presiden;
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislative;
6. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislative;
7. Menteri tidak boleh merangkap anggota legislative;
8. Menteri bertanggung jawab kepada presiden;
9. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan presiden;
10. Peran eksekutif dan eksekutif seimbang dengan sistem *checks and balances;*

11. Pembuat undang-undang oleh badan legislative tanpa melibatkan lembaga eksekutif;
12. Hak veto presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh badan legislative.

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 dalam mengatur sistem pemerintahan tidaklah murni presidensial, sependapat dengan Sri Soemantri bahwa setelah amandemen UUd 1945, Indonesia tidak mempraktekkan sistem pemerintahan presidensial murni, namun ada nuasa parlemeternya, sehingga dapat dikatakan sebagai quasi presidensial atau presidensial bernuansa parlementer.

Dalam hal keberadaan MPR setelah amandemen UUD 1945 khususnya amandemen keempat, oleh karena bersepakat untuk memperkuat sistem presidensial murni, mengakibatkan semua lembaga negara berkedudukan sejajar. Sehingga berakibat telah terjadi perubahan keberadaan MPR yang cenderung tereduksi, yang menempatkan MPR pada posisi sejajar dengan lembaga Negara lainnya. Memang MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat, tetapi ada kewenangan yang tidak tergantikan oleh lembaga Negara lainnya, yakni dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945 sebagai aturan dasar negara. Sejalan dengan teori perundang-undangan, bahwa kewenangan lembaga menetukan jenis dan tingkatan produk hukum yang dihasilkan, maka penulis berpendapat MPR dapat dikatakan sebagai sebagai lembaga negara tertinggi dibidang legislative, yaitu membuat hukum dasar negara sebagai hukum positif tertinggi dalam negara.

4. Revitalisasi Kedudukan MPR

MPR yang tidak lagi menjadi lembaga Negara tertinggi dan MPR bukanlah lembaga perwakilan, padahal kalau melihat dari sisi keanggotaannya yang terdiri anggota DPR dan anggota DPD, keduanya memiliki fungsi sebagai lembaga konstituante yang yang bertugas merubah dan menetapkan UUD.

Suasana kebatinan yang terkandung dari keberadaan[14] MPR sebagaimana yang dicita-citakan *founding father* adalah sebagai lembaga perwakilan dalam kehidupan berdemokrasi sebagai pelaksana dari Sila ke-4 Pancasila dasar negara. MPR menjadi wadah bermusyawarah seluruh rakyat yang pemilik kedaulatan, seharusnya selalu ada perannya secara kelembagaan dalam sistem pemerintahan. Namun setelah amandemen yang terjadi justru MPR keberadaannya menjadi ada dan tiada yang sering disebut hanya sekedar *joint session* antara anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini menjadi perdebatan, apakah di Indonesia menganut parlemen bicameral ataukah trikameral. Menurut Bagir Manan[15] sistem bicameral di Amerika Serikat, merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit, setiap negara bagian diwakili sesuai jumlah penduduk. *Senate* (senat) mewakili negara bagian. Setiap negara bagian diwakili dua orang senator tanpa membeda-bedakan negara bagian yang berjumlah penduduk banyak dengan yang berpenduduk kecil.

Jika di Amerika Serikat, gabungan antara *senate* dan *house of*

---

[14] Keberadaan bermakna lebih luas dari sekedar kedudukannya, karena menyangkut di dalamnya adalah fungsinya jug.

[15] Bagir Manan, **Teori dan Politik Konstitusi**, Yogyakarta, FH UII Press, 2003, hlm.58

representative dinamakan *conggres* yang menjalankan kekuasaan legislative, di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 gabungan antara DPR dan DPD dinamakan MPR, sebagai mana sistem dua kamar maka MPR tidak lagi menjadi satu lingkungan jabatan yang memiliki wewenang tersendiri.[16] Namun MPR mempunyai lingkungan jabatan sendiri dan memiliki kewenangan tersendiri di luar kewenangan DPR dan DPD. Sementara itu DPD, mempunyai lingkungan jabatan yang mandiri, namun bukan lembaga legislative penuh, karena hanya dapat mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang telah disebutkan dalam UUD 1945. Menurut Bagir Manan[17], hal ini tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktek dan pengelolaaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar. Sedangkan Jimly Asshiddiqie berpendapat, keberadaan MPR tetap ada walaupun telah mngalami perubahan yang sangat mendasar, sehingga sistem yang di anut UUD 1945 tidak dapat disebut sistem bicameral atau unicameral, melainkan sistem trikameral, dengan dasar pemikiran bahwa:

1. Susunan anggota MPR berubah secara structural karena dihapusnya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional dari unsur MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mencerminkan prinsip-prinsip perwakilan daeraah.
2. Majelis tidak berfungsi sebagai *supreme body*, yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa control sehingga

---

[16] Ni'matul Huda, **Mendesain Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD 1945**, Jurnal Konstitusi, Vol.4, Nomor 3, September, 2007, Mahkamah Konstitusi, hlm.79

[17] Bagir Manan, **DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru,** UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.55

kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.

3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislative dan fungsi eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1), Pasal 20 ayat (5), dengan demikian berdasar UUD Negara RI 1945 negara Indonesia tidak lagi menganut sistem pembagian kekuasaan oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

Dalam posisi yang demikian, perlu direvitalisasi keberadaan MPR menjadi lembaga Negara yang memang secara kesejarahan tetap harus ada dan keberadaannya harus lebih diberdayakan kembali sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan fungsi dan kewenangan secara tetap, yakni selalu akan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UUD 1945 dan memberikan pengawasan terhadap semua lembaga Negara dalam melaksanakan UUD 1945, namun juga harus diawasi oleh rakyat yang memiliki kedaulatan.

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuah Garis-garis Besar Dari Pada Haluan Negara, namun fungsinya untuk merubah UUD menjadikan MPR sebagai lembaga Negara yang melaksanakan fungsi legislasi dengan membuat aturan dasar Negara *(grundnorm)* yang tidak dimiliki kewenangan dan fungsi tersebut oleh lembaga Negara lain.

Pada posisi produk legislasinya adalah aturan dasar Negara, maka selayaknya MPR ditempatkan sebagai lembaga Negara di atas lembaga Negara lain dalam hal legislasi. Dalam posisi sebagai pembuat aturan dasar Negara, MPR dapat membentuk dan membubarkan lembaga Negara, hal inilah yang dapat dipandang MPR sebagai lembaga yang mengatasi lembaga Negara lainnya.

Dalam hal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, walaupun

secara normal tidak lagi kewenangan itu dimiliki oleh MPR, tetapi pada keadaan darurat ketika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan diberhentikan ataupun tidak dapat melakukan kewajibannya, maka MPR diberi kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Hal inilah yang dapat dipandang, bahwa MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi walaupun secara *ad hoc.* Oleh karena itu, seharusnya keberadaan MPR perlu diberdayakan untuk dapat peran lebih optimal dalam sistem pemerintahan Negara sebagai wadah musyawarah seluruh rakyat melalui perwakilan rakyat. Revitalisasi sebagai suatu proses atau cara dan perbuatan untuk menghidupkan kembali suatu hal yang sebelumnya tak berdaya, sehingga revitalisasi berarti menjadikan sesuatu atau perbuatan untuk menjadi vital, sedangkan kata vital mempunyai arti sangat penting atau sangat diperlukan sekali untuk kehidupan dan sebagainya. Dengan demikian yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah memberdayakan kembali keberadaan MPR sebagai lembaga Negara yang berkeberadaan secara fungsional sebagai lembaga negara tertinggi dalam fungsi-fungsi tertentu.

Selanjutnya dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, jika diperhatikan dari kata kerja "melantik" (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945), tidaklah tepat. Hal ini dikarenakan pada Pasal 9 ayat (1) UUD 1945, Presiden dan wakil Presiden mengucapkan sumpah atau janji dihadapan MPR atau DPR. Posisi MPR bukanlah melakukan tindakan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, tetapi hanya menyaksikan. Apakah melantik bisa disamakan dengan menyaksikan yang sifatnya hanya seremonial saja?. Nampaknya tidaklah tepat hal tersebut. Oleh karena itu, dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 jelas menjadi tidak tepat dan tidak perlu ad ajika dikaitkan dengan

ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUD 1945. Namun terlepas dari diskursus tersebut, dapat dimaknai bahwa MPR dapat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi di atas yang dilantik yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Hanya masalahnya adalah dokumen yuridis apa yang harus dikeluarkan oleh MPR untuk mensahkan seseorang menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI?. Dokumen yuridis apa yang tepat untuk itu?.

Kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terdapat dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945, hanya kewenangan yang bersifat insidentil belaka. Melihat pada kewenangan yang demikian itu, nampaknya perlu untuk mengembalikan keberadaan MPR sebagai lembaga negara tertinggi secara fungsional dengan tetap melaksanakan prinsip *check and balances* antar cabang kekuasaan dalam sistem pemerintahan berdasar UUD 1945. Andaikan MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dokumen hukum terkait dengan kewenangan tersebut?.

Selama ini dikenal ada dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang dapat dikeluarkan MPR yang disebut sebagai ketetapan dan keputusan MPR. UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR

3. UU/peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Dalam UU No 12 Tahun 2011 tersebut ditegaskan pula, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya, artinya ketentuan ini memulihkan kembali keberadaan Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang kekuatan hukumnya lebih kuat dari UU. Ketetapan MPR mempunyai arti bahwa suatu bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh MPR serta mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam MPR. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dan memberikan kepastian hukum dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang. Merujuk kepada TAP No.I/MPR/2003, TAP yang masih dinyatakan berlaku adalah:

(1) TAP Np.XXV/MPRS/1996 yang membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan melarang setiap kegiatan menyebarkan paham komunis, marxisme dan leninisme;
(2) TAP No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Jika dicermati secara seksama, masuknya TAP MPR ke dalam hierarki merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penjelasannya. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 ini menyebutkan, Yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002. Setelah MPR tidak memiliki kewenangan lagi untuk menetapkan GBHN, maka ke depan MPR tak bisa lagi menerbitkan Tap MPR yang bersifat mengatur *(regeling)*, sebab kewenangan menerbitkan Tap MPR itu merupakan kewenangan turunan dari menetapkan GBHN. Sejatinya dalam ilmu perundang-undangan, ketetapan itu merupakan *Beschikkingen* (penetapan/keputusan) sebagai pelaksanaan khusus dari peraturan *(regulative)* umum. Oleh karena itu, Tap MPR seharusnya dimaknai sebagai suatu penetapan, dan tidak termasuk sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, tetapi lebih kepada suatu pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus.

Ketetapan MPR atau disingkat TAP MPR merupakan bentuk putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan *(beschikking)*. Dahulu sebelum perubahan atau amandemen UUD 1945, Ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hirarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Namun saat ini Ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Tepatlah kalau pengertian ketetapan yang dapat dikeluarkan oleh MPR saat ini bersifat penetapan, yaitu secara umum dapat diartikan sebagai penetapan tertulis yang merupakan salah satu keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang berfungsi sebagai instrument yuridis

pemerintahan yang digunakan oleh Badan atau Pejabat TUN dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.[18]

5. Ketetapan bermakna sebagai penetapan/keputusan *(beschikking).*

Setiap penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN, dapat dikatakan sebagai *beschikking* apabila memenuhi unsur-unsur:

a. Bentuknya harus tertulis;
b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
c. Berisi tindakan hukum TUN;
d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
e. Normanya bersifat individual-konkret;
f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan perdata.

Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *beschikking* ini bentuknya bermacam-macam, misalnya: SK Pengangkatan pegawai, surat izin usaha, akta kelahiran, surat izin mengemudi (SIM), sertifikat hak atas tanah, dll. Berdasarkan UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara, istilah *beschikking* dapat dipadankan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau Keputusan Administrasi. Dalam UU No.9 Tahun 2004 tersebut, bentuk penetapan tertulis itu tidak mengenai syarat-syarat bentuk formalnya, artinya berwujud apapun asal tampak keluar secara tertulis dan memenuhi sebagaimana dimaksud dalam unsur-

---

[18] Laboratorium Hukum Fak. Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 1997, **Ketrampilan Perancangan Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.47

unsur *beschikking* di atas, maka ia dapat dikualifikasikan sebagai *beschikking*. Oleh sebab itu, dalam *beschikking* yang terpenting adalah adanya kejelasan dan kepastian tentang:

1. Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkannya;
2. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan yang ditetapkan di dalamnya jelas bersifat individual-konkret;
4. Akibat hukum tertentu apa yang terbit dari penetapan *(beschikking)* yang bersangkutan sebagai final.

Keputusan hukum ini dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu yang bersifat mengatur *(regulative)* dan yang bersifat penetapan *(beschikking)*. Yang bersifat mengatur *(regulative)* dapat dicirikan dan dikenali dari rumusan normanya yang bersifat umum-abstrak dan/atau umum-konkret, artinya keputusan hukum tersebut berlaku umum (siapa saja/setiap orang). Sedangkan *beschikking* rumusan normanya selalu bersifat individual-konkret dan/atau individual-umum, artinya keputusan hukum itu hanya berlaku untuk seseorang atau beberapa orang yang jelas dan pasti identitasnya.

Saat ini, MPR hanya dapat menetapkan ketetapan yang bersifat penetapan, yaitu menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, serta memilih Presiden dan Wapres apabila Presiden dan Wapres mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, jika memang ada kewenangan tersebut, sangat tepat jika dokumen yuridis dari peristiwa ini adalah dalam bentuk penetapan atau dengan penamaan lain sebagai keputusan. Hal ini sesuai dengan ciri-ciri yang terkandung dari suatu

penetapan/keputusan sebagaimana diuraikan di atas, yaitu bentuknya tertulis; dikeluarkan oleh MPR; berisi tindakan hukum TUN mengesahkan dan melantik seseorang untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden; berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni Pasal 3 ayat (2) UUD dan Pasal 9 ayat (10 UUD 1945 1945; normanya bersifat individual-konkret yaitu untuk nama orang tertentu dan untuk jabatan yang konkret sebagai presiden dan atau Wakil Presiden; dan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang sebagaimana jabatan yang disebutkannya secara konkret dan final.

Oleh karena itu, saat melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu, diperlukan Keputusan MPR (bukan Ketetapan MPR), karena bersifat individual, konkrit, dan final *(beschikking)*. Di samping itu ada yang berpendapat bahwa sebagai konsekuensi pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, Presiden dan Wakil Presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji dihadapan MPR atau DPR, jadi tidak perlu ada prosesi pelantikan; yang berarti bahwa MPR tidak perlu membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, sehingga rumusan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 dapat dihapus karena bertentangan dengan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 9 UUD 1945.

6. Simpulan

1. Keberadaan MPR telah tereduksi setelah amandemen UUD 1945, akibat dari kesepakatan untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, padahal dalam prakteknya, MPR berdasar beberapa kewenangannya sebagai lembaga Negara teringgi yang tidak tergantikan oleh lembaga Negara lain, khususnya dalam pembentukan hukum dasar negara yang

tentunya juga dapat membentuk dan mengubah lembaga negara lainnya.

2. Sebagai lembaga Negara yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga Negara lain, MPR sudah tidak berdaya lagi sebagai lembaga legislative yang membuat aturan dasar Negara maupun sebagai lembaga Negara yang berperan mengatasi keadaan darurat ketatanegaraan serta dalam rangka pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam sistem pemerintahan yang quasi presidensial. MPR secara fungsional adalah Lembaga tertinggi negara dan secara kelembagaan adalah sejajar dengan Lembaga negara yang lain.
3. Jika MPR mempunyai kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka jenis dokumen yuridis yang dapat diterbitkan adalah keputusan MPR. Demikian juga halnya jika MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden antar waktu serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, juga dengan dokumen yuridis keputusan MPR.

7. Saran:

Perlu mengamandemen kembali UUD 1945 untuk:

1. mengembalikan keberadaan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi secara fungsional (horizontal-fungsional) pada kewenangan untuk membuat hukum dasar negara.
2. menambahkan kewenangan MPR dalam hal perannya sebagai lembaga perwakilan dana wadah rakyat bermusyawarah, agar dapat menjadi lembaga perwakilan rakyat yang menjadi tempat musyawarah dan mufakat seluruh rakyat Indonesia, dengan memperkuat sistem bicameral *(strong bicameral)* agar

rakyat diikut-sertakan dalam segala pengambilan kebijakan negara.

3. Ketika MPR, melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk melantik atau pun memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dokumen yuridis yang tepat untuk diterbitkan adalah keputusan MPR.

KEWENANGAN MPR MEMBUAT KETETAPAN

1. KETETAPAN MPR SEBAGAI PUTUSAN MAJELIS

Berdasarkan Pasal 102 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata-Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR 1/MPR1973), disebutkan bahwa bentuk-bentuk Putusan Majelis berupa (i) Ketetapan MPR (Tap MPR) dan (ii) Keputusan MPR. Lebih lanjut, dalam Tap MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR II/MPR/2000), selain Tap MPR dan Keputusan MPR sebagaimana yang telah diatur dalam Tap MPR I/MPR/1973, ditambahkan pula Perubahan Undang-Undang Dasar sebagai bentuk Putusan Majelis. Dengan demikian, hingga kini dikenal adanya 3 (tiga) jenis Putusan Majelis.

1. Ketetapan MPR

Berdasarkan Pasal 102 ayat (2) Tap MPR I/MPR/1973, disebutkan bahwa Ketetapan MPR adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam. Definisi Ketetapan MPR tersebut pada perkembangannya kemudian disempurnakan dalam Pasal 1 angka 33 Tap MPR II/MPR/2000 menjadi beberapa ketentuan, bahwa Ketetapan MPR adalah Putusan Majelis:

a. berisi arah kebijaksanaan penyelenggaraan negara;
b. berisi rekomendasi Majelis kepada Presiden dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai pelaksanaan Putusan Majelis

yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan berikutnya.;

c. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis;
d. menggunakan nomor Putusan Majelis.

2. Keputusan MPR

Berdasarkan Pasal 102 ayat (3) Tap MPR I/MPR/1973, Keputusan MPR adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis. Seperti definisi Ketetapan MPR, Keputusan MPR pun disempurnakan dalam Pasal 1 angka 34 Tap MPR II/MPR/2000 menjadi beberapa ketentuan, di mana Keputusan MPR adalah Putusan Majelis:

a. berisi aturan/ketentuan intern Majelis;
b. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis;
c. menggunakan nomor Putusan Majelis.

3. Perubahan Undang-Undang Dasar

Perubahan Undang-Undang Dasar ini memiliki kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar dan tidak menggunakan nomor Majelis. Berdasarkan isi ketentuan dalam Pasal 1 angka 32 Tap Tap MPR II/MPR/2000 di atas, dapat disimpulkan bahwa materi muatan atau isi dari Putusan Majelis yang berupa Ketetapan MPR adalah seperti yang disebutkan dalam butir a dan b. Adapun materi muatan dari Keputusan MPR adalah aturan intern MPR, sehingga kekuatannya memang mengikat ke dalam. Sedangkan isi dari perubahan Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar.

Dari ketiga Putusan MPR tersebut, Ketetapan MPR menjadi bentuk yang akan mendapatkan porsi utama dalam pembahasan di bagian ini, karena memang setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 tanggal 9 November 2001, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Maka, kedudukan MPR kini menjadi sederajat dengan dengan lembaga-lembaga negara yang lain.[19] Berbeda halnya dengan kedudukan MPR sebelum Amandemen Ketiga UUD 1945. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Adapun dalam Penjelasan Pasal 1 UUD 1945 disebutkan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi, Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara". Sehingga, dapat disimpulkan bahwa kedudukan MPR sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara. Kedaulatan rakyat seharusnya dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif. Akan tetapi, adanya konstruksi MPR sebagai lembaga tertinggi negara memperlihatkan bahwa pemisahan kekuasaan dilakukan dalam arti vertikal, bukan horizontal.[20]

---

[19] Lembaga-lembaga negara yang lain dapat dilihat dalam UUD 1945 dan perubahannya, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

[20] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 95.

Dengan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, tidak mengherankan jika MPR diserahi kewenangan[21] untuk membuat Ketetapan MPR yang dapat mengikat ke dalam dan keluar majelis, berisi arah kebijaksanaan penyelenggaraan negara, dan rekomendasi bagi lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Tetapi kini, sebagai lembaga tinggi negara, dalam melakukan penyelenggaraan negara tidak perlu dijalankan oleh MPR saja, tetapi oleh setiap lembaga negara sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang telah ditentukan oleh UUD 1945.[22] Implikasi lanjutan dari perubahan kedudukan tersebut, membuat produk hukum yang dibuat oleh MPR juga tidak lagi menjadi produk hukum yang kedudukannya lebih tinggi dari produk hukum yang dibuat lembaga negara yang lain. Sehingga, pasca amandemen UUD 1945, terdapat pengurangan kewenangan MPR, yaitu tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden, menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN), dan membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Hal tersebut diperjelas dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta dapat memberhentikan Presiden

---

[21] Secara formal keberadaan lembaga negara adalah sejajar. Akan tetapi, jika dilakukan pemberian kewenangan pada MPR untuk membuat Ketetapan MPR, akan menjadikan MPR secara materil tidak sejajar lagi posisinya dengan lembaga negara lain. Susi Dwi Harijanti dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan Badan Pengkajian MPR RI, dengan tema "Penataan Tugas dan Wewenang MPR", Bandung, 25 November 2019.

[22] Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* (Badan Pengkajian MPR RI: Jakarta, 2018), hlm. 44.

dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Berbagai pengurangan kewenangan di atas juga berdampak pada tidak adanya lagi kewenangan MPR untuk membuat ketetapan. Sehingga, memang Ketetapan MPR terakhir adalah nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Akan tetapi, ketiadaan kewenangan ini menimbulkan pertanyaan tentang perlu tidaknya MPR memiliki lagi kewenangan membentuk Ketetapan MPR. Untuk sampai pada jawaban pertanyaan tersebut, akan diuraikan terlebih dahulu apa sebenarnya tujuan awal, alasan membuat, serta muatan Ketetapan MPR. Kemudian, akan disimpulkan dan dirumuskan rekomendasi yang sesuai.

2. TUJUAN AWAL DAN ALASAN MEMBUAT, SERTA MUATAN KETETAPAN MPR

Sebelum melakukan analisis mengenai perlu atau tidaknya MPR diberikan kembali kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR, maka perlu dilihat terlebih dahulu apakah tujuan awal dan alasan membuat Ketetapan MPR, serta membandingkan materi muatan apa saja yang dapat dan pernah diatur di dalam Ketetapan MPR. Sebagai sebuah aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), Ketetapan MPR adalah aturan dasar negara yang kedudukannya berada di antara UUD 1945 dan undang-undang/peraturan

pemerintah pengganti undang-undang.[23] Di mana tujuan awal pembentukan Ketetapan MPR adalah sebagai penerjemah aturan-aturan dasar muatan konstitusi.[24] Kemudian, penjabaran berikutnya dari tujuan awal tersebut dapat kita lihat dalam alasan untuk membuat Ketetapan MPR serta materi muatannya.

Berdasarkan hasil diskusi yang berkembang hingga kini, setidaknya terdapat tiga alasan untuk membuat Ketetapan MPR, yaitu:

1. adanya ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945);
2. praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan;
3. akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945.

Meskipun, dari ketiga alasan tersebut, dianggap sudah tidak ada lagi yang memperlihatkan adanya kegentingan bagi MPR membuat Putusan MPR yang berupa Ketetapan MPR. Tiga hal tersebut telah masuk menjadi bagian dari UUD 1945, setelah dilakukannya Amandemen UUD 1945.[25] Adapun jika berpikir bahwa adanya kepentingan untuk memberikan kewenangan ideal dan tertinggi kepada MPR berupa:[26]

1. mengubah dan menetapkan UUD 1945;

---

[23] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V),* (Jakarta: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990), hlm. 288. Meskipun sulit juga

[24] Rachmani Puspitadewi, *Penelusuran Ketetapan MPRS/MPR 1960-2003: Mempertanyakan Keberadaan Ketetapan MPR,* disajikan dalam Simposium Nasional "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?" diselenggarakan oleh Bagian Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, Bandung, 31 Oktober – 1 November 2012.

[25] Kerangka Acuan Kerja Kajian Wewenang dan Tugas MPR RI, hlm. 8-9.

[26] Kerangka Acuan Kerja Kajian Wewenang dan Tugas MPR RI, hlm. 8.

2. menjadi lembaga legislatif untuk menyusun arah kebijakan pembangunan nasional;
3. mempunyai otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya; dan
4. menyelesaikan permasalahan sengketa antar lembaga negara;

dirasa bahwa beberapa hal di atas telah dapat dilakukan oleh mekanisme atau lembaga lain. Kewenangan untuk melakukan pengawasan lembaga negara dapat dilakukan dengan melihat laporan kinerja yang dilakukan masing-masing lembaga. Sedangkan untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara, dapat dilakukan oleh lembaga negara lain, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Sedangkan untuk kewenangan mengubah dan menetapkan UUD 1945 serta menyusun arah kebijakan pembangunan nasional masih dapat menjadi kewenangan MPR[27]. Meski demikian, apa bentuk Putusan MPR-nya dapat disesuaikan dengan kebutuhan (menggunakan bentuk yang kini telah eksis atau bentuk lain).

Terlepas dari perlu ada atau tidaknya kewenangan MPR tersebut, perlu diketahui apa saja materi muatan (dan jenis ketentuan)

---

[27] Meskipun di sini perlu diperhatikan bahwa kewenangan MPR untuk menetapkan kebijakan pembangunan nasional yang berupa GBHN, **tidak bisa dimaknai sebagai GBHN yang wajib dijalankan oleh Presiden yang merupakan mandataris MPR**. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis karena akibat adanya ketentuan Pasal 6A UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga, Presiden bukan lagi mandataris MPR dan tidak wajib menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Lihat Joko Widarto, *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* Jurnal Lex Jurnalica, Volume 11 Nomor 1 Tahun 2014, diakses dari https://media.neliti.com/media/publications/18004-ID-konstitusionalitas-ketetapan-majelis-permusyawaratan-rakyat-dalm-pasal-7-ayat-1.pdf pada 28 Oktober 2019 pk. 17.19 WIB.

yang dapat diatur di dalamnya. Dengan mengetahuinya, maka akan dapat dilakukan analisis, apakah memang materi-materi muatan tersebut masih harus dan hanya dapat diatur di dalam Ketetapan MPR. Terdapat beberapa pendapat mengenai materi muatan Ketetapan MPR tersebut, baik berdasarkan pendapat para ahli maupun berdasarkan dokumen hukum.

a. **Lampiran II Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia**. Materi muatan Ketetapan MPR adalah garis-garis besar dalam bidang legislatif (yang dilaksanakan dengan Undang-Undang) dan garis-garis besar dalam bidang eksekutif (yang dilaksanakan dengan Keputusan Presiden).
b. **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.** Meskipun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur di dalam undang-undang tersebut, di mana Ketetapan MPR menjadi salah satu jenisnya, tetapi tidak ada pasal yang mengatur mengenai apa materi muatan dari Ketetapan MPR.
c. **Maria Farida Indrati Soeprapto.** Berdasarkan materi atau substansi norma hukum dalam Ketetapan MPRS/MPR, terbagi menjadi:
    a. segi adressat norma (alamat) yang dituju/diatur, yaitu adressat yang bersifat individual dan umum;
    b. segi hal yang diatur, yaitu bersifat konkret dan abstrak;
    c. segi keberlakuannya, yaitu bersifat sekali-selesai dan terus-menerus.

Sedangkan jika dilihat dari jenis materi, dapat dibedakan menjadi Ketetapan MPRS/MPR bersifat mengatur sekaligus perintah kepada Presiden, bersifat penetapan (*beschikking*), bersifat deklaratoir, bersifat rekomendasi, bersifat mengatur ke dalam lembaga (*interne regeling*), dan bersifat perundang-undangan (*wetgeving*).[28]

d. **Sri Soemantri.** Menurut Sri Soemantri, hingga tahun 1985, materi muatan Ketetapan MPR terdiri dari dasar negara, sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, garis-garus besar haluan negara, pemilihan umum, lembaga-lembaga negara (umum), peraturan tata tertib MPR, presiden dan wakil presiden, perubahan UUD 1945, dan hal-hal lain.[29]

e. **Bagir Manan.** Adapun berdasarkan pendapat Bagir Manan, terdapat jenis-jenis dari Ketetapan MPR, yaitu:
   a. memenuhi unsur-unsur sebagai perundang-undangan;
   b. materi muatannya semacam ketetapan/penetapan (*beschikking*);
   c. perencanaan tentang garis-garis besar haluan negara;
   d. bersifat pedoman (semacam peraturan kebijakan).

Di samping terdapat Ketetapan MPR dengan jenis-jenis tersebut, dapat dilihat pula jika Ketetapan MPR ini ada yang memiliki sifat mengatur,

---

[28] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Tinjauan terhadap Materi dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz (Hasil Penelitian terhadap Ketetapan MPRS/MPR sejak Tahun 1960 s/d 2000),* Jurnal Hukum Internasional *Indonesian Journal of Internasitional Law,* Volume 2 Nomor 4 Tahun 2005, 776-789, hlm. 787-788.

[29] Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya, 1985), hlm. 69-293 dalam Hernandi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur,* Jurnal Hukum POSITUM Vol. 1 No. 1, Desember 2016 (39-50), hlm. 45.

mengikat umum secara langsung, penetapan (beschikking), dan pernyataan (deklarasi).[30]

f. **Hernandi Affandi.** Beliau menyatakan jika Ketetapan MPR berisi hal-hal untuk menjabarkan UUD 1945, mengisi kekosongan hukum UUD 1945, membuka jalan penyelenggaraan negara, membuat harmonisasi kelembagaan, serta menciptakan tertib hukum.[31]

Jika dilihat dari beberapa pendapat dan dokumen hukum di atas, serta dari Ketetapan MPR yang pernah dibuat, maka dapat ditarik beberapa kesamaan materi apa saja yang pernah diatur melalui Ketetapan MPR. Materi muatannya adalah mengenai: (i) tata tertib MPR RI; (ii) pemilihan umum; (iii) penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih; serta (iv) garis-garis besar haluan negara (GBHN). Selain dapat dilihat materi muatannya, diketahui pula bahwa jenis Ketetapan MPR ada yang bersifat mengatur (*regel*) dan menetapkan (*beschikking*).

Setelah melihat hal tersebut, rasanya kini tidak lagi perlu untuk mempertanyakan tentang perlu atau tidaknya MPR memiliki kewenangan membuat Ketetapan MPR. Selama MPR masih tetap eksis, maka kewenangannya tak pernah bisa dilepaskan dari kewenangan membuat Putusan Majelis. Sehingga, hal lain yang lebih penting dan holistik untuk dibahas adalah mengenai Putusan Majelis apa saja yang dapat dibuat oleh MPR untuk melaksanakan berbagai kewenangan yang dimilikinya. Hal tersebut memunculkan gagasan untuk melakukan pemaknaan ulang terhadap Putusan Majelis yang kini dikenal.

---

[30] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 146, dalam *Ibid*.
[31] *Ibid.,* hlm. 45-46.

3. GAGASAN PEMAKNAAN ULANG 'PUTUSAN MAJELIS'

Terdapat tiga jenis Putusan Majelis yang hingga saat ini dikenal, yaitu Ketetapan MPR, Keputusan MPR, dan Perubahan Undang-Undang Dasar. Akan tetapi, jika dilihat dari pengertian Ketetapan dan Keputusan MPR, pengertiannya hanya mendasarkan pada keberlakuan dari kedua jenis Putusan Majelis tersebut. Apakah berlaku hanya ke dalam MPR saja atau berlaku ke dalam dan ke luar MPR. Padahal, setelah dilihat, jenis Putusan Ketetapan MPR tersebut saling bercampur. Ada yang bersifat mengatur dan menetapkan. Sehingga, dirasa perlu untuk membedakan saja Putusan Majelis tersebut menjadi yang bersifat mengatur dan menetapkan.

Dalam Ilmu Hukum, dikenal berbagai jenis sumber hukum. Sumber hukum tersebut salah satunya merupakan sumber hukum formal (selain sumber hukum materil).[32] Dalam sumber hukum formal, terdapat beberapa jenis, di antaranya undang-undang, kebiasaan, keputusan pengadilan, traktat atau perjanjian, dan pendapat ahli hukum (sebagai sumber tambahan).[33] Untuk undang-undang sendiri, semua undang-undang merupakan semua keputusan pemerintah (dalam arti luas)[34]. Sehingga, undang-undang dalam arti tersebut dapat dibedakan menjadi beberapa, yaitu:[35]

---

[32] Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I,* (Alumni: Bandung, 2009), hlm. 54-60.

[33] Ibid., hlm. 60.

[34] Pemerintah dalam arti luas meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

[35] Tim Pengajar Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, *Pengantar Ilmu Hukum,* (Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan: Bandung, 1995), hlm. 82.

1. peraturan (*regel*), yaitu keputusan pemerintah yang isinya bersifat mengatur atau mengikat secara umum. Dengan demikian, ketentuan di dalamnya berlaku secara umum dan tidak ditujukan pada orang tertentu.
2. penetapan atau ketetapan (*beschikking*), yaitu keputusan pemerintah yang hanya berlaku bagi orang tertentu dan tidak dimaksudkan untuk mengikat umum. *Beschikking* diartikan pula sebagai keputusan pemerintahan yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk mengikat umum).[36]
3. vonis, yaitu keputusan badan peradilan (hakim) yang menetapkan apa hukumnya untuk kasus konkret tertentu.

Dengan demikian, untuk Putusan Majelis yang dapat dibuat oleh MPR, untuk mensinkronkan dengan ilmu hukum pada umumnya, sebaiknya disesuaikan dengan jenis isinya, apakah bersifat mengatur atau menetapkan. Jika bersifat mengatur, maka akan lebih baik jika menggunakan istilah Peraturan MPR. Sedangkan yang sifatnya menetapkan dapat menggunakan istilah Ketetapan MPR. Tetapi, semua nomenklatur tersebut harus dimaknai berbeda dengan apa yang telah dimaknai hingga saat ini. Pemaknaannya tidak bisa lagi hanya mengandalkan pada keberlakuannya yang ke dalam atau ke luar MPR. Sehingga, jika dirumuskan kembali, maka rekomendasi Putusan Majelis dapat berupa:

1. **Peraturan MPR**, yaitu semua putusan yang diterbitkan oleh MPR dan mempunyai sifat mengatur dan mengikat umum. Dalam hal ini, kegiatan yang dilakukan oleh MPR adalah melakukan pengaturan. Sehingga, hasil kegiatan pengaturan

[36] H.D. van Wijk/ Willemkonijnenbelt, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi revisi,* (Rajawali Pers: Jakarta, 2006), hlm. 141.

tersebut seharusnya tidak disebut dengan istilah lain, melainkan hanya peraturan.[37] Akan tetapi, jenis Peraturan MPR ini jangan sampai dimaknai sebagai peraturan yang ditetapkan oleh MPR sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011).[38] Hal tersebut dikarenakan jika dimaknai seperti itu, maka Peraturan MPR tidak akan berada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut memiliki konsekuensi, yaitu diperlukannya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan[39]. Jika demikian, maka Peraturan MPR sebagai Putusan Majelis tidak akan dapat diletakkan di atas undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Sehingga, menjadi tidak sesuai jika Peraturan MPR akan dijadikan landasan atau haluan bagi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga

---

[37] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 8.

[38] Rumusan Pasal 8 UU 12/2011 adalah:

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh **Majelis Permusyawaratan Rakyat**, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, … .

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

[39] Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "berdasarkan kewenangan" adalah *penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.*

negara lainnya.[40] Lebih lanjut, Peraturan MPR juga tidak dapat dimaknai sebagai peraturan yang bersifat internal atau *internal regulation*[41], karena peraturan yang demikian tidak mengikat umum. Daya berlaku yang dimilikinya hanya mengikat ke dalam. Sedangkan peraturan yang dimaksud dalam UU 12/2011 adalah peraturan yang berlaku umum, mengikat ke luar. Setiap peraturan perundang-undangan yang mengikat ke luar, pasti juga mengikat ke dalam; tetapi belum tentu peraturan yang mengikat ke dalam, juga mengikat ke luar. Dengan adanya pembagian Putusan MPR menjadi (salah satunya) Peraturan MPR[42], diaharapkan dapat menyelesaikan ketidakjelasan istilah mengenai Ketetapan MPR yang bersifat mengikat ke dalam dan ke luar.

2. **Ketetapan MPR**, yaitu semua putusan yang diterbitkan oleh MPR dan mempunyai sifat yang hanya berlaku bagi orang tertentu (individual), konkret, dan final. Seperti Peraturan MPR, Ketetapan MPR ini tidak dapat dimaknai sama dengan Ketetapan MPR seperti yang dimaknai selama ini, yaitu Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan mengikat ke luar dan ke dalam. Ketetapan MPR ini perlu benar-benar dimaknai sebagai *beschikking*. Oleh karena kegiatan yang dilakukan oleh MPR

---

[40] Bandingkan Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* op.cit., hlm. 68-71.
[41] Tentang *internal regulation,* baca lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang,* hlm. 17-18.
[42] Bandingkan pula pengertian Peraturan MPR dalam tulisan ini dengan gagasan Jimly Asshiddiqie dalam *Perihal Undang-Undang*, hlm. 38-39. Peraturan MPR yang digagas dalam buku tersebut hanya merujuk pada Peraturan Tata Tertib MPR. Adapun bentuk Putusan MPR lainnya yang digagas adalah Ketetapan MPR tentang Pemberhentian Presiden/ Wakil Presiden dan Ketetapan MPR tentang Presiden/ Wakil Presiden Terpilih.

dalam kondisi membentuk ketetapan, seharusnya adalah penetapan. Sehingga, ketetapan hanya dapat digunakan untuk materi muatan yang bersifat menetapkan, konkret, individual, dan final.

3. **Perubahan Undang-Undang Dasar**, dapat tetap dimaknai sesuai dengan apa yang telah dimaknai saat ini. Putusan yang terakhir ini dapat digunakan dalam rangka memberi nama untuk hasil dari kegiatan mengubah Undang-Undang Dasar.

Dari rekomendasi mengenai pemaknaan ulang Putusan Majelis tersebut, maka perlu ada penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Setidaknya, perlu dilakukan perubahan UU 12/2011, terutama di Pasal 7 ayat (1) huruf b. Ketetapan MPR diganti dengan Peraturan MPR dan/atau Ketetapan MPR. Selain itu, dalam Penjelasan pasal dimaksud, perlu ditegaskan ulang bahwa Ketetapan MPR yang disebutkan dalam pasal tersebut bukanlah sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan sebelumnya. Dengan demikian, MPR dapat dengan leluasa melaksanakan kewengannya tanpa perlu membingungkan jenis produk hukum yang akan digunakan. Seluruh materi yang perlu diputuskan oleh MPR dapat terakomodir, baik melalui Peraturan MPR maupun Ketetapan MPR.

TAFSIR KONSTITUSI

1. Pengantar

Bab/bagian ini akan mengkaji berberapa hal yang terkait dengan perlu atau tidaknya kewenangan menafsir UUD oleh Majelis Perwakilan Rakyat khususnya pada perkara Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi. Perlunya MPR berperan sebagai penafsir UUD 1945 pada Pengujian Undang-Undang belandaskan pada pemikiran bahwa tafsir dari pembuat undang-undang menjadi bagian dari metode penafsiran otentik. Uraian ini akan memaparkan pula sejauh mana Majelis Perwakilan Rakyat dapat menafsir konstitusi serta urgensinya, serta bagaimana kedudukan dari tafsir UUD 1945 oleh Majelis Perwakilan Rakyat dalam Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Kajian ini pada dasarnya akan memberi pandangan yang dapat menjadi landasan tentang urgensi kewenangan tafsir konstitusi oleh MPR dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahakamah Konstitusi.

2. Kewenangan Menafsir Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami perubahan/amandemen (selanjutnya disebut "UUD 1945 amandemen") menempatkan dua lembaga yang diberi kewenangan tafsir konstitusi yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disesbut 'MPR') berdasarkan Pasal 3 ayat 1 UUD 1945 dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut 'MK') berdasarkan Pasal 24C (1) UUD 1945. Kewenangan MPR menafsir konstitusi tersirat dalam kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD; sedangkan kewenangan MK untuk menafsir konstitusi tersirat dalam

kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sebalum perubahan/amandemen (selanjutnya disebut "UUD 1945 naskah asli"), yang hanya menempatkan MPR sebagai penafsir UUD. Hal tersebut tersirat dalam Pasal 3 UUD 1945 naskah asli yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan UUD. Akan tetapi, apabila menarik kewenangan penafsiran UUD 1945 ke area yang lebih luas, sebenarnya UUD 1945 dapat ditafsir oleh siapapun bahkan oleh masyarakat. Misal oleh seorang mahasiswa Fakultas Hukum yang tengah mengerjakan tugas tentang salah satu pasal dalam UUD 1945, ia pun melakukan penafsiran terhadap UUD 1945. Hanya dalam sistem hukum suatu negara, tafsir yang memiliki otoritas adalah datang dari lembaga yang memiliki otoritas kewenangan dari peraturan perundang-undangan dalam hal ini konstitusi dan tafsirnya bersifat final dan *legally binding*.

Kembali pada tafsir MPR dan MK, masing-masing kewenangan menafsir yang dimiliki kedua lembaga tersebut memiliki karakter dan tujuan yang berbeda. Kewenangan tafsir terhadap UUD 1945 yang tidak lain merupakan kewenangan tafsir konstitusi yang dimiliki oleh MPR adalah untuk menafsir konstitusi secara langsung dengan tujuan untuk mengubah UUD atau menetapkan UUD yang baru. Sedangkan kewenangan tafsir terhadap konstitusi yang dimiliki oleh MK adalah dalam rangka melaksanakan kewenangannya mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang (UU) terhadap UUD. Kebutuhan menafsir konstitusi yang dilakukan oleh MK, pada dasarnya untuk melihat apakah substansi UU yang diajukan konsisten dengan UUD 1945.

Berkaitan dengan kewenangan pengujian undang-undang oleh MK (selanjutnya disebut 'PUU- MK"), memuncul persoalan ketika

terjadi pergeseran kewenangan MK dari negatif legislator menjadi positif legislator, seiring dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011. Dalam salah satu pertimbangan putusan MK tersebut, memuat pengujian Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Unang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut "UU 8/2011") yang menyatakan bahwa pasal tersebut mengandung makna yang membuat terhalangnya kewenangan MPR untuk menguji konstitusionalitas norma dan tidak sesuai dengan tujuan pembentukan hukum. Hal tersebut sebagaimana kutipan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 berikut :

> "... Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tersebut bertentangan dengan tujuan pembentukan Mahkamah untuk menegakkan hukum dan keadilan khususnya dalam rangka menegakkan konstitusionalitas norma Undang-Undang sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Adanya Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tersebut berakibat terhalangnya Mahkamah untuk (i) menguji konstitusionalitas norma; (ii) mengisi kekosongan hukum sebagai akibat putusan Mahkamah yang menyatakan suatu norma bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara itu, proses pembentukan Undang-Undang membutuhkan waktu yang cukup lama, sehingga tidak dapat segera mengisi kekosongan hukum tersebut; (iii) melaksanakan kewajiban hakim konstitusi untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.."

Atas pertimbangan tersebut, dinyatakan bahwa MK memiliki kewenangan melakukan tafsir konstitusional. Hal ini sebagaimana kutipan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 berikut :

> "Bahwa kewenangan Mahkamah dalam hal menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar termasuk memberikan tafsiran konstitusional atas berlakunya ketentuan Undang-Undang. Dalam upaya memberikan tafsiran agar sesuai dengan konstitusi, Mahkamah pada putusan-putusan terdahulu beberapa kali membuat terobosan dengan memberikan persyaratan terhadap pasal yang diujikan (conditionally constitutional)..."

Kewenangan MK untuk melakukan tafsir konstitusi di satu sisi memberi kesempatan bagi MK untuk lebih leluasa menjalankan tugasnya untuk memberi keadilan bagi masyarakat, namun di sisi lain ada hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu potensi munculnya pergeseran makna norma-norma konstitusi (UUD 1945) sesuai makna pembuat atau penyusunnya. Meskipun MK menyatakan dirinya sebagai penjaga konstitusi *(the Guardian of Constitution)*, namun ada hal yang perlu dicermati bahwa para Hakim Konstitusi adalah bukan pihak yang menyusun UUD 1945 maka hasil dari menafsir konstitusi dapat melahirkan makna baru yang berpotensi bergeser menjauhi makna awal dari para pembentuk UUD 1945.

Kewenangan tafsir konstitusi oleh MK sebagaimana yang terkandung pada Putusan MK Nomor 48/PUU-IX/2011dikhawatirkan oleh pihak MPR, mengingat MPR merupakan lembaga yang menyusun perubahan/amandemen UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut, muncul gagasan perlu adanya peran MPR untuk menghindari pergeseran norma yang menjauhi dari makna awal, melalui keterlibatan MPR sebagai penafsir UUD 1945 dalam proses ujimateril UU terhadap UUD pada perkara PUU-MK.

Apabila menelusuri persoalan pergerseran atau perubahan makna pada norma-norma konstitusi berdasarkan pemikiran ahli ditemukan berbagai pemikiran salah satunya pemikiran dari George

Jelinek[43] yang berpendapat bahwa perubahan konstitusi dapat secara *verfassungsanderung*, yaitu perubahan secara formal dengan mekanisme yang diatur secara eksplisit di konstitusi; kemudian perubahan konstitusi dapat secara *verfassungswandlung,* yaitu perubahan secara informal melalui proses yang tidak diatur dalam konstitusi. Di Indonesia, perubahan pertama adalah relevan dengan rumusan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang berupa kewenangan mengubah dan menetapkannya dimiliki oleh MPR; sedangkan perubahan secara informal salah satunya adalah melalui interpretasi atau penafsiran[44] oleh hakim, sebagaimana penafsiran yang dilakukan oleh MK. Pendapat lain namun melengkapi, dikemukakan oleh KC. Wheare[45] yang menguraikan bahwa langkah menyempurnakan sebuah undang-undang dasar selain akibat dari perkembangan kehidupan manusia, juga akibat dari kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi kehidupan suatu negara. Disebutkan olehnya, terdapat tiga upaya penyempurnaan atau perubahan undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis yaitu amandemen formal (*formal amandement*); mekanisme proses keputusan yudisial melalui penafsiran yudisial (*judicial interpretation*); dan terbentuknya adat atau kebiasaan (*constitutional convention*). Di Indonesia, upaya yang pertama merupakan kewenangan MPR, sedangkan upaya kedua merupakan kewenangan MK.

---

[43] Djoko Soetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, Penerbit In-Hill-Co, Jakarta, 2006, hlm. 131
[44] *Ibid.*
[45] K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (judul asli : *Modern Constitutions* (1996); penerjemah: Imam Baehaqie), Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 126.

Gagasan yang menempatkan MPR sebagai penafsir konstitusi pada perkara PUU memunculkan 2 pandangan.[46] Pandangan pertama mendukung peran tafsir konstitusi oleh MPR pada proses perkara PUU-MK, namun dengan batasan penafsiran original inten khususnya konteks amandemen UUD 1945. Batasan ini bermaksud agar tidak terjadi tumpang tindih dengan kewenangan MK. Konsekuensi dari pandangan pertama yaitu harus adanya penambahan kewenangan MPR, yang artinya perlu dilakukan perubahan UUD 1945. Pandangan kedua menyatakan tidak ada keperluan untuk menambahkan wewenang tafsir konstitusi kepada MPR dalam perkara PUU, karena wewenang ini akan menempatkan MPR kembali sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir konstitusi (UUD 1945). Kewenangan tertinggi yang dimiliki oleh MPR sebagai penafsir UUD 1945 berpotensi untuk mereduksi indpendensi MK sebagai salah satu satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Dengan munculnya kedua pandangan tersebut, uraian ini akan mengkaji beberapa hal yang terkait dengan perlu atau tidaknya tafsir konstitusi MPR dalam perkara PUU. Hal-hal tersebut, yang pertama adalah tentang tafsir konstitusi; hal kedua tentang UUD 1945 sebagai objek tafsir; hal ketiga tentang urgensi tafsir UUD 1945 oleh MPR.

3. Tafsir Konstitusi

Penafsiran dalam hukum merupakan salah satu bagian terpenting dari kegiatan para pengemban hukum yang melakukan kegiatan penemuan hukum. Menurut B. Arief Sidharta para pengemban hukum adalah para penegak hukum, pembentuk hukum

[46] Dua pandangan tersebut sesuai dengan Kerangka Ajuan Kerja Penyusunan Kajian Akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR dari Biro Pengkajian MPR 2019.

dan juga para peneliti hukum.[47] Dari berbagai literatur berdasarkan para ahli, terdapat macam-macam bentuk penafsiran hukum. Penafsiran yang umum dikenal adalah penafsiran otentik, gramatikal, sistematis, historis, sosiologis, teleologis, antisipatif. Dalam perkembangannya dikenal berbagai penafsiran yang dapat dikatakan sebagai varian lain dari penafsiran-penafsiran tersebut. Disamping itu, seringkali penggunaan penafsiran tersebut terkait dengan kebutuhan dari para pengemban hukum itu sendiri, seperti contohnya bagi para peneliti hukum mengenal penafsiran interdisipliner dan multidisipliner. Untuk bidang hukum Islam dikenal antara lain *ijma, qiyas, istishlah, ihtishan, ihtishab, al'urfu*.[48] Bidang hukum internasional dikenal tiga aliran dalam penafsiran dalam perjanjian internasional, yaitu *intention-school*, *textual school* dan *teleological school*. tiga aliran dalam penafsiran dalam perjanjian internasional, yaitu *intention-school*, *textual school* dan *teleological school*.[49] Dalam bidang hukum konstitusi, berkembang bentuk penafsiran yang dikenal dengan tafsir konstitusi. Pada dasarnya karakter dari tafsir konstitusi memiliki kemiripan dengan penafsiran hukum secara umum, namun yang membedakan adalah objek yang ditafsir adalah konstitusi yang berlaku disuatu negara. Bentuk tafsir konstitusi yang ditemukan dalam berbagai literatur berdasarkan pendapat para ahli antara lain

---

[47] Pengemban hukum berasal dari dari konsep *rechtsbeoefening* yang diterjemahkan menjadi pengembanan hukum oleh B. Arief Sidharta. Maksud dari pengembanan hukum adalah kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di masyarakat. Kegiatan tersebut mencakup kegiatan-kegiatan membentuk, menerapkan, melaksanakan, menemukan, meneliti dan secara sistematikal mempelajari dan mengajarkan hukum yang berlaku. Untuk selanjutnya pengembanan hukum dibagi menjadi pengembanan hukum praktikal dan pengembanan hukum teoritikal (lihat Meuwissen, *Tentang Pengembanan Hukum*, Ilmu Hukum, *Teori Hukum dan Filsafat Hukum* (penerjemah: B. Arief Sidharta), Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm.vii.

[48] Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan,* UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 122-132 & 153-165

[49] Yudha Bakti Ardhiwisastra*, Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm

historical argument (penafsiran historis), *textual argument* (penafsiran tekstual), *doctrinal argument* (penafsiran doktrinal), *prudential argument* (penafsiran prudensial), *structural argument* (penafsiran argument) dan *ethical argument* (pernafsiran etikal).[50]

Dalam perkembangannya, penafsiran konstitusi dihadapkan pada 2 (dua) kelompok besar yang masing-masing memiliki penekanan yang berbeda dan memunculkan perdebatan yang belum mencapai titik akhir. Walaupun seolah-olah menjadi kelompok yang berhadap-hadapan, keduanya mempunyai maksud dan tujuan yang sama dalam hukum yaitu menegakan kepastian hukum dan keadilan. Kelompok pertama dikenal dengan sebutan *originalism*, sedangkan kelompok kedua dikenal dengan *non-originalism*. Pendapat kedua penafsiran ini pada dasarnya berkaitan dengan 'menghidupkan konstitusi'. Hal tersebut

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Susi Dwi Harijanti,[51] bahwa 'menghidupkan konstitusi' dapat diartikan menjalankankan norma-norma konstitusi sesuai dengan keadaan-keadaan, nilai-nilai dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat atau secara singkat disebut dengan mengaktualisasikan konstitusi. Keinginan menghidupkan konstitusi merupakan suatu upaya agar konstitusi dapat bertahan lama dan mampu menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat dan negara. Upaya tersebut dapat melalui penafsiran, selain upaya melalui perubahan formal,

---

[50] Philip Chase Bobbit, *Constitusional Fate: Theory of The Constiution*, Oxford University Press.Inc, New York, 1984, hlm. 7

[51] Susi Dwi Harjanti, *Menghidupkan Konstitusi Melalui Penafsiran: Perdebatan antara Originalism dan Non-Originalism*, dalam: Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2014., hlm.167.

termasuk amandemen dan kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) sebagaimana dalam teori-teori dasar tata negara dan konstitusi.

Dalam Kerangka Acuan Kajian (KAK) disebutkan bahwa jika MPR diberikan kewenangan tafsir konstitusi, maka hanya dibatasi pada tafsir original intent. Dalam praktek, bentuk tafsir original intent adalah penafsiran otentik dan penafsiran historis. Berdasarkan pemikiran para ahli yang mendukung penafsiran original intent yang dikenal dengan sebutan kaum originalis menyatakan keyakinanya bahwa konstitusi atau UUD tidak dapat ditafsirkan berdasarkan makna teks yang berada diluar maksud dari pembuat UUD. Pada dasarnya pandangan ini meyakini bahwa perubahan konstitusi hanya ada satu jalan yaitu melalui perubahan secara formal seluruhnya atau amandemen. Berbeda dengan pandangan kaum *non-originalism* yang berkeyakinan bahwa konstitusi berkembang berdasarkan makna dari teks-teks konstitusi yang tidak hanya berdasarkan maksud dari pembentuk UUD, melainkan arti dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan UUD berkembang melalui penafsiran. Dalam praktek, bentuk-bentuk penafsiran yang dimaksud adalah selain dari penafsiran yang disebutkan dalam kelompok original intent.[52] Menurut Muhamad Ilham Hermawan,[53] dari masing-masing pemikiran ditemukan dua prinsip dasar. Pertama, pemikiran originalism bermula pada pertanyaan 'bagaimana ketentuan tersebut dipahami secara orisinal?' Pertanyaan memerlukan jawaban melalui penyelidikan terhadap apa yang dimaksud oleh ketentuan tersebut, sebagaimana dipahami pada awalnya dulu. Kedua, pemikiran non-originalism

---

[52] Susi Dwi Harjanti, *Ibid*, hlm.177.

[53] Muhamad Ilham Hermawan, *Hermeneutik Sebagai Landasan Kefilsafatan Keberadaan Penafsiran Konstitusi*, Disertasi, Fakultas Hukum - Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 395.

bermula pada pertanyaan 'bagaimana ketentuan tersebut sampai mendapatkan pemahaman seperti itu?' Untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah dengan melakukan penyelidikan terhadap apa yang dimaksud oleh ketentuan tersebut sebagaimana yang sekarang dipahami. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut, pemahaman tentang perbedaan pemikiran kaum originalism dan non originalism menjadi terlihat. Kaum originalism bermaksud menjaga makna awal dari konstitusi sesuai yang dimaknai oleh para penyusun; sedangkan kaum non-originalism berpendapat bahwa konstitusi harus hidup dan dapat selalu dimaknai sepanjang jaman".

4. UUD 1945 sebagai objek tafsir

Sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya, UUD 1945 dapat ditempatkan sebagai objek penafsiran. Penyebabnya adalah UUD merupakan peraturan perundang-undangan yang dalam penerapannya memerlukan penafsiran. Meskipun demikian, menempatkan UUD atau konstitusi menjadi objek tafsir memilki karakter khusus. Itu sebabnya juga muncul bentuk penafsiran yang khusus, sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya adalah penafsiran/tafsir konstitusi (*constitutional interpretation*). Ada beberpa hal yang harus diperhatikan ketika menempatkan konstitusi menjadi objek tafsir sebagaimana yang dikemukakan oleh Erwin Chemerinsky,[54] *pertama,* masalah muncul karena konstitusi atau UUD tidak eksplisit mempertimbangkan banyak hal. Masalah ini bukan

[54] Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Prinsiples and Policies, Aspen Publisher*, New York, 2002, hlm. 15; Lihat pula: Susi Dwi Harjanti, *Menghidupkan Konstitusi Melalui Penafsiran: Perdebatan antara Originalism dan Non-Originalism* (dalam: Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*), RajaGrafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 174); bandingkan : Rachmani Puspitadewi, *Penerapan Hermeneutika di Ranah Hukum (Studi pada Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi)*, UNPAR Press, 2018, hlm 90).

persoalan memutuskan arti dari frasa tertentu dalam sebuah konstitusi, melainkan menyangkut kenyataan bahwa terdapat isu-isu yang tidak dituangkan dalam konstitusi. *Kedua*, aturan-aturan dalam konstitusi ditulis dengan bahasa yang menggunakan frasa-frasa terbuka (*open texture language*). Hal *ketiga,* yaitu dalam konsep hukum tata negara penafsiran konstitusi tidak dapat dihindari, karena pengadilan akan menghadapi persoalan tentang justifikasi pembatasan atau diskriminasi hak-hak fundamental oleh pemerintah. Dari ketiga hal tersebut terlihat bahwa hal pertama dan kedua menunjukan bahwa substansi UUD memuat norma abstrak. Ini mengingat konstitusi sebagai norma dasar harus dapat menjadi fondasi dari berbagai aturan selanjutnya yang beragam norma yang lebih konkrit dan khusus. Sedangkan untuk hak ketiga, menunjukan kebaradaan tafsir konstitusi oleh pihak dalam lingkup judisial ketika menyelesaikan suatu perkara terkait tindakan pemerintah melakukan pembatasan atau diskriminasi hak-hak fundamental masayarakat.

Hal khusus lain yang harus menjadi perhatian ketika konstitusi menjadi objek tafsir adalah persoalan bahasa. Selain persoalan penggunaan bahasa dengan frasa terbuka, ditemukan pendapat Satjipto Rahardjo[55] yang mengkaitkan penafsiran konstitusi dengan keunikan dari bahasa, karena penafsiran terhadap bahasa dalam peraturan perundang-undangan termasuk UUD akan dihadapkan pada ragam bahasa yang digunakan. Ragam bahasa yang digunakan adalah unik sesuai dengan zaman saat konstitusi dirumuskan. Satjipto Rahardjo[56] juga berpendapat bahwa UUD bukan undang-undang (peraturan perundang-undangan) biasa. UUD harus menggunakan

---

[55] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, 1986, hlm. 117 & 123.
[56] Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 164.

bahasa yang lain daripada bahasa undang-undang biasa. Hal ini dapat dihubungkan dengan muatan norma abstrak yang harus menjadi dasar dari peraturan perundang-undangan dibawahnya. Pada hakekatnya, persoalan tentang bahasa tidak akan pernah dapat diatasi oleh perumus peraturan perundang-undangan termasuk UUD, mengingat bahasa akan terus bergerak dan berkembang bersama dan mengikuti masyarakat penggunanya.

Menempatkan UUD menjadi objek tafsir dapat dihubungkan pula dengan konsep moral positif dari Satjipto Rahardjo dan *moral reading* dari Ronald Dworkin. Berdasarkan pendapat Ronald Dworkin,[57] Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa membaca UUD tidak sama dengan membaca hukum biasa. Diperlukan upaya membaca yang lebih bersungguh-sungguh (*taking law seriously*) dan membaca UUD sebagai pesan moral (*the moral reading of the constitution*). Dengan demikian, UUD adalah urusan yang lebih serius daripada hanya urusan hukum. UUD adalah landasan dan menyangkut kehidupan bangsa.

Mengenai konsep *the moral reading* dari Ronald Dworkin, terdapat hal yang perlu dipahami lebih lanjut. Konsep *the moral reading* akan membawa pembacaan pada moral politik yang menuju ke jantung hukum konstitusi. Menurut Dworkin, ada hal yang perlu diingat yaitu moral politik seringkali menjadi sesuatu yang kontroversial jika diterapkan begitu saja.[58] Oleh karena itu pembacaan

---

[57] Mengenai moral reading terkait dengan UUD, Ronald Dworkin dalam buku *Taking Right Seriously*, menyatakan "*The Constitutional fuses legal and moral issues, by making validity of a law depend on the answer to complex moral problems..*" (Lihat : Ronald Dworkin, *Taking Right Seriously*, Havard University Press Cambridge, Massachusets, 1978, hlm. 185.)

[58] Konsep moral reading constitution yang merupakan pendapat dari Ronald Dworkin dilatar belakangi konstitusi Amerika berkaitan dengan peningkatan kualitas konstitusionalisme dalam putusan-putusan berdasarkan konstitusi melalui "fussion of constitutional and morak theory".

teks hukum harus berdasarkan pada nilai-nilai yang ada dimasyarakat. Pada dasarnya, konsep *moral reading* dari Ronald Dworkin berkaitan dengan pemikiran mengenai konsep penafsiran.[59] Dalam hal ini, hukum merupakan tindakan interpretasi konstruktif dan hukum ditafsirkan dalam suatu integritas.[60] Dalam konteks pengadilan, Dworkin menguraikan bahwa kegiatan menafsir oleh hakim harus dilakukan secara konsisten serta koheren dengan prinsip-prinsip moralitas politik komunitas, khususnya dengan mengemukakan nilai keadilan (*fairness*) dan kepastian hukum (legalitas). Dalam menghadapi kasus sulit (*hard cases*) hakim tidak perlu mengacu pada standar-standar non hukum. Penafsiran hakim akan benar bila benar secara hukum (*legal*) karena sesuai dengan putusan institusional dan konstitusional dari suatu komunitas, dan benar secara moral karena terjustifikasi secara moral. Jawaban benar secara *legal* dan moral inilah yang menjadi salah satu ciri dari penafsiran versi Dworkin. Menurut pandangannya, hal yang menjadi dasar keputusan hakim bukan keyakinan politik individu hakim, melainkan moralitas politik komunitas.[61] Prinsip moralitas harus menjadi perhatian hakim dalam penyusunan sebuah putusan. Namun yang harus diperhatikan adalah bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak begitu saja bisa langsung diterapkan, karena harus disesuaikan atau tergantung pada kasus yang harus diputuskan dalam suatu negara.

Selanjutnya lihat: Ronald Dworkin, Freedom's Law: The Moral Reading of The American Constitution, Havard University Press Canbridge, Massachusetts, 1996, hlm.2,4.

[59] Mengenai konsep penafsiran dari Ronald Dworkin lihat : Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Hart Publishing Oxford, Oregon, 1986, hlm.45-86.

[60] Ronald Dworkin, *opcit.*, hlm.226.

[61] Pendapat ini merupakan kritik yang ditujukan kepada pemikiran H.L.A. Hart yang menyatakan bahwa hukum adalah sebagai sistem aturan yang menempatkan pemisahan antara hukum dan moralitas (pengembangan dari aliran positivisme khususnya John Austin).

UUD 1945 sebagai objek tafsir, dapat dihubungkan dengan UUD 1945 sebagai sebuah teks. Menempatkan UUD 1945 sebagai sebuah teks, akan membawanya ke tataran filosofis terkait dengan konsep teks sebagai totalitas. Menurut Paul Ricouer, teks sebagai totalitas akan dihubungkan dengan konsep distansiasi (*distanciation*) atau keterlepasan. Menurutnya, terdapat 4 (empat) bentuk keterlepasan dari sebuah teks. Pertama berhubungan dengan makna teks yang dapat terlepas dari peristiwa (misal peristiwa pembentukannya). Kedua berhubungan dengan makna dalam teks bersifat tekstual, artinya terlepas dari konteks dan makna psikologis atau intensi (penekanan) dari subjek penulisnya. Ketiga, berhubungan dengan terjadinya dekontekstualisasi teks, maksudnya siapapun bisa menjadi pembacanya dengan latar belakang peristiwa yang bermacam-macam. Keempat, referensi atau rujukan teks menjadi sangat luas dan terlepas dari referensi dalam peristiwa (*event*) atau tuturan awalnya.[62] Konsep keterlepasan dapat dihubungkan pula dengan persoalah autentisitas makna teks, khususnya bagi teks yang telah lama terlepas dari penulis (pembentuk) dan kerangka acuannya, atau telah tertutup oleh makna-makna lain yang telah ditumpukkan padanya.

Menempatkan UUD 1945 sebagai teks dalam konsep keterlepasan menunjukan bahwa pemaknaan UUD 1945 dapat bergerak sangat dinamis, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 seolah-olah memiliki kehidupannya sendiri (sebagai subuah totalitas) setelah dinyatakan keberlakuannya. Dalam dunia hukum yang berhubungan

---

[62] Ricoeur, *Hermeneutics & Human Sciences* (editor: John B. Thompson), Press Syndicate of The University of Candridge, Canbridge-NY-Melbourne, 1981, hlm 183; lihat pula : Rachmani Puspitadewi, opcit., hlm.197 - 201

dengan salah satu maksud dari hukum yaitu kepastian hukum, keberadaan UUD 1945 yang memiliki kehidupannya sendiri akibat adanya makna-makna yang secara langsung dan tidak langsung ditempelkan kepadanya melalui penafsiran, akan memiliki persoalan tersendiri. Persoalan ini muncul karena kekhawatiran timbul makna-makna yang menjauhkan makna awal yang dimaksud dari pembuatnya. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran dari Ketua PAH I BP-MPR/Komisi A ST 1999-2002, Amandemen UUD 1945, Jakob Tobing, yang meyatakan bahwa "sekali terbentuk, UUD itu "terbang sendiri" dengan aturan dan ketentuannya sendiri yang melekat pada dirinya, tidak lagi tunduk pada kemauan si pembentuk, baik MPR, konstituante, dan sebagainya."[63]

5. Urgensi tafsir UUD 1945 oleh MPR dalam penyelesaian PUU-MK.

Mencermati kewenangan MPR untuk menafsir UUD 1945 dalam paparan ini, tidak pada titik berat kewenangannya mengubah atau menetapkan UUD, melainkan keterlibatan MPR menafsirkan dalam rangka penjagaan makna UUD 1945 pada PUU-MK. Namun demikian, mendebatkan tentang adanya tumpang tindih kewenangan menafsir UUD 1945 antara MPR dan MK berpotensi menimbulkan jalan buntu. Penyebabnya adalah fungsi yang berbeda dari kewenangan menafsir UUD 1945 yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut. Oleh karena itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah argumen yang bertolak pada keberadaan UUD atau konstitusi

[63] Jakob Tobing, Menafsir UUD 1945, http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/?p=813 (diunduh tanggal 19 November 2019 pk.05.44).

dalam hal ini UUD 1945 sebagai objek tafsir dan fungsi pengujian undang-undang.

Keberadaan UUD tidak dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan lain. Seperti yang telah dipaparkan, menafsir UUD tidakdapat disamakan dengan menafsir peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk menafsir atau membaca UUD perlu upaya membaca yang lebih bersungguh-sungguh (*taking law seriously*) dan membaca UUD harus menempatkannya sebagai pesan moral (*the moral reading of the constitution*). Oleh karena itu pihak-pihak yang melakukan penafsiran tidak boleh sembarang. Berdasarkan kewenangan menafsir UUD 1945 dimiliki oleh MPR dan MK ditemukan karakter dan fungsi yang berbeda. Berdasarkan fungsi dari kewenangan menafsir kedua lembaga tersebut melahirkan perbedaan kesempatan untuk menafsir UUD 1945. Dapat dikatakan kesempatan menafsir UUD 1945 lebih sering dimiliki oleh MK. Berdasarkan data pada situs MK, putusan pengujian undang-undang yang dihasilkan sejak MK berdiri hingga paparan ini disusun adalah sebanyak 1270 putusan dari 675 undang-undang yang diajukan pengujian.[64] Sedangkan kesempatan menafsir MPR hanya ketika akan dilakukan perubahan UUD.

Kesempatan menafsir MK yang cukup sering yang ditunjukan dengan jumlah putusan yang dihasilkan, bukan sesuatu yang melanggar konstitusi karena dengan demikian MK dapat dinilai sebagai lembaga yang telah menunjukan kinerja yang baik. Hanya dibalik jumlah putusan yang banyak tersebut, terdapat hal yang perlu

[64] Rekapitulasi perkara pengujian undang-undang dimuat pada https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU (diunduh pada tanggal 30 Oktober 2019 pk.06.18).

mendapat perhatian yaitu potensi terjadinya pergeseran makna menjauhi makna awal yang disusun oleh penyusunnya (*the founding father* yang tergabung dalam BPUPKI untuk UUD 1945 naskah asli dan MPR untuk UUD 1945 amandemen).

Adanya kesempatan yang cukup sering bagi MK untuk menafsir UUD 1945 perlu mendapat perhatian terkait dengan keberadaan sebuah UUD atau konstitusi. Dari beberapa pendapat yang telah diuraikan sebelumnya ditemukan beberapa persoalan terkait dengan keberadaan suatu konstitusi atau UUD. Terutama mengenai UUD 1945 sebagai objek tafsir. Pertama, memahami UUD tidak pernah dapat menyeluruh, karena ketika norma-norma UUD atau kondtitusi disusun akan dilekati isu atau peristiwa ketika UUD disusun. Namun isu atau peristiwa dimaksud tidak dapat dengan mudah atau bahkan tidak ditemukan dalam rumusan norma UUD. Kedua, menempatkan UUD sebagai teks. Dalam hal ini, teks sebagai totalitas yang memiliki kehidupannya sendiri terlepas dari makna penyusun atau pembentuk awal akibat makna-makna yang disematkan kepada UUD oleh pihak-pihak yang menafsir. Ketiga, terkait dengan penggunaan bahasa yang memuat frasa-frasa terbuka. Keberadaan frasa-frasa terbuka memberi kesempatan untuk munculnya penafsiran yang melahirkan berbagai makna. Berdasarkan ketiga persoalan tersebut dapat ditemukan benang merah yang menyebutkan bahwa UUD 1945 sebagai konstitusi, rentan mengalami pergeseran makna yang timbul akibat penafsiran, situasi politik dan situasi lain yang terjadi di Indonesia. Sejarah menunjukan bahwa muncul perbedaan pemaknaan UUD 1945 pada masa setelah kemerdekaan, masa orde lama, masa orde baru dan masa orde reformasi. Dari sejarah tersebut menunjukan keberadaan UUD 1945

yang seolah-olah memiliki kehidupan bergerak dinamis. Pemaknaan terhadap rumusan norma dalam UUD dapat dengan mudah bergeser oleh pihak yang memiliki kewenangan menafsir. Oleh karena itu perlu ada pihak yang harus tetap dapat menjaga makna awal yang disusun atau dimaksud oleh pembentuk UUD 1945 pada naskah asli (*the founding father*), dan penyusun UUD 1945 amandemen.

Selama ini, Mahkamah Konstitusi menempatkan dirinya pengawal konstitusi agar UUD 1945 dapat ditempatkan pada hukum tertinggi sebagaimana pendapat I Dewa Gede Palguna,[65] bahwa pembentukan MK merupakan wujud implementasi gagasan negara hukum yang salah satu bercirikan penempatan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Salah satu tujuan pembentukan MK seusai yang dikemukakan Jimly Asshidiqie, bahwa untuk menjamin agar konstitusi dapat ditempatkan sebagai hukum tertinggi dan dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.[66] Tujuan inilah yang menempatkan MK sebagai *the guardian of the constitution.* Di sisi lain, maksud dari pembentukan MK merupakan upaya untuk menempatkan konstitusi menjadi *a living document* (dokumen yang hidup) yang memberi bentuk arah kekuasaan politik disuatu negara bukan sekedar bersifat simbolik dan aspirasional.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa dengan adanya perluasan kewenangan MK, sebagaimana yang diputuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011. Putusan MK tersebut memberi kewenangan untuk tafsir konstitusi. Hal ini berbeda dengan kewenangan sebelumnya yang hanya

---

[65] I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitutional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 188

[66] Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 154.

memutus materi undang-undang (sebagian atau seluruhnya) bertentangan dengan UUD 1945.[67] Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 yang menguji Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 melahirkan kewenangan tafsir konstitusi yang tidak lain tafsir kepada UUD 1945. Memberikan kewenangan tafsir konstitusi memiliki beberapa persoalan, salah satunya adalah dengan keberadaan konstitusi atau UUD dengan muatan bahasa yang menggunakan frasa-frasa terbuka (*open texture language*). Masalahnya disini adalah bagaimana hakim memberikan arti atau konten terhadap frasa-frasa tersebut. [68] Dalam praktek pengadilan perkara pengujian undang-undang, konsep hukum tata negara berupa penafsiran konstitusi tidak dapat dihindari, karena sebagaimana adanya permohonan dari masyarakat, pengadilan akan menghadapi persoalan tentang justifikasi pembatasan atau diskriminasi hak-hak fundamental oleh pemerintah (dalam arti telah memuaskan atau tidak). Satjipto Rahardjo[69] berpendapat bahwa para hakim MK adalah orang-orang istimewa, karena hanya merekalah yang benar-benar memahami konstitusi Indonesia. Mereka boleh dijuluki sebagai generasi ke-2 *founding fathers* Indonesia. Namun, Satjipto Rahardjo[70] tidak begitu setuju terhadap pengisian hakim konstitusi yang hanya dari para ahli hukum. Menurutnya, hal tersebut berpotensi melahirkan

---

[67] Untuk pergeseran kewenangan MK dapat membandingkan rumusan pasal pada Pasal 57 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 57 ayat (2a) UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

[68]Pendapat dari Erwin Chemerinsky merupakan pendapat yang dikemukakan berdasarkan keberadaan Konstitusi Amerika Serikat, akan tetapi menurut penulis beberapa hal dapat menjadi problematika umum dalam penafsiran konstitusi (selanjutnya lihat: Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Prinsiples and Policies, Aspen Publisher*, New York, 2002, hlm. 15; Lihat pula: Susi Dwi Harjanti, *Menghidupkan Konstitusi Melalui Penafsiran: Perdebatan antara Originalism dan Non-Originalism* (dalam: Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*), RajaGrafindo Persada, Depok, 2014, hlm. 174)

[69] Satjipto Rahardjo, *op.Cit.*, hlm. 165.

[70] Satjipto Rahardjo, *ibid.*., hlm. 166.

pengerdilan makna, karena yang dihadapkan kepada para hakim konstitusi adalah masalah kehidupan bangsa yang memiliki lingkup sangat luas, yang tidak dapat diserahkan hanya kepada panel ahli hukum. Perkara yang diselesaikan merupakan problem dari pandangan keadilan seperti *anthropological justice* atau *cultural justice*, sehingga yang muncul bukan sekedar *legal* atau *formal justice* melainkan *substantial justice*. Logika para hakim bukan hanya logika hukum melainkan logika kehidupan bangsa yang begitu luas. Oleh karena itu, panel yang memutuskan harus terdiri dari berbagai lapisan masyarakat yang kompeten di bidangnya, tidak hanya ahli hukum. Merujuk pada kondisi-kondisi tersebut muncul pertanyaan, apakah pengadilan merupakan lembaga yang tepat untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan tentang perlindungan hak-hak yang tidak eksplisit diatur dalam konstitusi. Hal yang disebutkan terakhir inilah yang menjadi kekhawatiran MPR, menyambung kekhawatiran adanya pergeseran makna yang lahir dari tafsir konstitusi oleh MK.

Apabila mendudukan persoalan bahwa perlu adanya penjaga makna awal UUD 1945, maka kewenangan tafsir konstitusi kepada MPR dalam satu sisi dapat menjadi relevan. Alasan relevansinya adalah : pertama, keberadaan UUD 1945 sebagai konstitusi yang dapat mudah mengalami pergeseran makna, bahkan dapat terlepas dari makna asli dari penyusunnya; kedua, kesempatan MK menafsir UUD 1945 yang lebih sering dan berpotensi memberi dinamika makna kepada UUD 1945 yang juga berpotensi memberi makna lain yang menjauhi dari makna awal. Pada sisi lain, memberi peran MPR untuk menafsir UUD 1945 dalam perkara PUU MK akan menghadapi persoalan-persoalan pula. Persoalan tersebut akan kembali kepada bebeapa masalah klasik yaitu tumpang tindih kewenangan antara

MPR dan MK; sejauh mana batasan kewenangan MPR untuk menafsir UUD 1945 dalam perkara PUU MK; kekuatan hasil penafsiran dari MPR mengikat para hakim konstitusi dalam merumuskan putusan; kemungkinan kembalinya MPR sebagai lembaga penafsir tertinggi terhadap UUD; serta pemberian kewenangan tersebut berdampak pada perubahan UUD 1945 itu sendiri.

Namun disamping kekhawatiran MPR terhadap pergeseran makna dalam UUD 1945 dan persoalan-persoalan yang dikemukakan, terdapat satu hal yang perlu menjadi perhatian lebih dan menjadi pemikiran mendalam ketika MPR diberi kewenangan tafsir konstitusi dalam perkara PUU-MK, yaitu karakter dari hasil penafsiran yang diberikan oleh MPR. Melihat struktur organisasi dan struktur keanggotaan dari MPR setelah amandemen dan berdasarkan dinamika perkembangan kelembagaan MPR, tafsir konstitusi yang dihasilkan oleh MPR merupakan sebuah tafsir politik bukan tafsir hukum, karena struktur dari kelembagaan MPR adalah kembaga politik. Meskipun metode tafsir yang diberikan pada MPR terbatas pada tafsir otentik namun tafsir yang diberikan akan cenderung lahir dari sudut pandang politik bukan dari sudut pandang hukum.

Selanjutnya untuk memberi peran MPR terhadap penyelesaian perkata pengujian undang-undang, perlu kita pahami dari sisi karakter dari pengujian undang-undang atau judicial review itu sendiri. Pada hakekatnya, perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) adalah sebuah mekanisme yang diberikan negara kepada masyarakatnya untuk memperoleh keadilan apabila peraturan perundang-undangan menimbulkan kerugian masyarakat. Dalam teori, PUU MK termasuk pada kategori *Constitutional Review* mengingat batu uji yang digunakannya adalah konstitusi (UUD 1945).

Constitutional Review adalah produk dari sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh 3 (tiga) hal pokok yaitu : a) gagasan negara hukum; b)pemisahan kekuasaan; c) perlindungan terhadap hak asasi manusia.[71] Tiga landasan tersebut menjadi dasar tugas utama bagi lembaga yang memiliki kewenangan *Constitutional Review* yaitu yang *pertama*, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan maksud tidak terjadi perebutan kekuasaan diantara ketiganya. *Kedua,* pemberian perlindungan atas hak-haki atau kehidupan privasi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.[72] *Constitustional Review* merupakan salah satu upaya agar pemegang kekuasaan negara yaitu legislatif, agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya serta perlindungan hak-hak konstitutional masyarakat dalam praktek demokrasi konstitutional. Bagian penting dari *Constitusional Review* yang merupakan *Judicial Review* merupakan tindakan hukum yang menghasilkan putusan hukum, bukan putusan politik karena hal yang diputuskan adalah apakah undang-undang yang menjadi objek *Review* itu konstitusional atau tidak, maka yang dipersoalkan adalah konstitusionalitas. Dengan demikian, tujuan *Constitutional Review* adalah menjaga konstitusi yang putusannya merupakan tindakan hukum bukan tindakan politik[73].

---

[71] I Dewa Gede Palguna, *op.cit.*, hlm. 189

[72] H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung*, Wien. 2003 hlm. 139 (lihat juga : I Dewa Gede Palguna, *ibid.*)

[73] Pendapat ini disampaikan pada Masa Sidang MPR 2000-2001 yang dikutip dari : Benny K. Hartman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi –(Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*,) Kepustakaan Populer Gramedia, 2013, Jakarta, 2013, hlm. 314.

Dari paparan kajian untuk tafsir konstitusi, terdapat hal-hal yang perlu menjadi perhatian terkait tafsir MPR dalam penyelesaian perkara PUU-MK adalah :

- Penjagaan makna yang terkadung pada UUD 1945 dari tafsir konstitusi oleh pihak yang menafsir UUD 1945 adalah sebuah keharusan.
- Tafsir terhadap UUD 1945 tidak dapat disamakan dengan bentuk penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan lain, karena UUD 1945 adalah landasan dan menyangkut kehidupan bangsa, maka penafsiran atau pembacaannya harus menempatkan UUD 1945 sebagai pesan moral (*the moral reading of the constitution*);
- Kewenangan tafsir konstitusi yang dimiliki oleh MPR dan MK memiliki fungsi yang berbeda :
  - Tafsir konstitusi yang dimiliki oleh MPR melekat pada kewenangan dan bentuk kelembagaan MPR, dengan demikian sifat dan karakter dari tafsir MPR adalah tafsir politik.
  - Tafsir konstitusi yang dimiki oleh MK melekat pada kewenangannya dalam penyelesaian perkara pengujian undang-undang (*judicial review/constitutional review*) yang merupakan sebuah proses hukum untuk menghasilkan putusan hukum, dengan demikian karakter tafsir MK adalah tafsir hukum.

Ketiga hal tersebut diharapkan dapat menjadi landasan untuk menentukan sejauhmana urgensi dari pemberian kewenangan tafsir konstitusi kepada MPR dalam penyelesaian perkara PUU MK.

PENATAAN SIDANG MPR

1. Pengantar

Apabila melihat dari sisi historis, pelaksaan sidang MPR/MPR(S) dimulai pada tahun 1960. Pada masa awal terbentuknya MPR/MPR(S) tersebut, belum terdapat pengaturan yang jelas sebagai landasan hukum penyelenggaraan sidang MPR/MPR(S). Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menjadi satu-satunya aturan yang menjadi dasar penyelenggaran sidang MPR/MPR(S). Dalam praktik, terdapat dua jenis sidang yang diselenggarakan, yaitu Sidang Umum dan Sidang Istimewa. Sidang Umum I, II, dan III dilaksanakan di Bandung. Sidang Umum I terselenggara tanggal 10 Nopember sampai dengan 3 Desember 1960 yang menetapkan 2 (dua) Ketetapan MPRS. Sidang Umum II dilaksanakan tahun 1963 yang menghasilkan 2 (dua) ketetapan. Sidang Umum III berlangsung tahun 1965 dan menghasilkan 4 (empat) ketetapan. Sidang Umum IV MPRS dilaksanakan pada tanggal 20 Juni – 5 Juli 1966 di Jakarta yang menghasilkan 24 ketetapan. MPRS melaksanakan Sidang Umum V pada bulan Maret 1968 di Jakarta yang menetapkan 8 (delapan) ketetapan, 2 (dua) nota, dan 1 (satu) keputusan. Selanjutnya MPRS tidak menyelenggarakan sidang umum sampai dengan dilantiknya MPR pada tanggal 1 Oktober 1972.[74] Beberapa Ketetapan MPRS yang muncul dari sidang-sidang umum ini antara lain:

---

[74] I Nengah Suantra, *Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial* (Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial , Bali, September 2017), hlm 9-10

1) Ketatapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara;
2) Ketatapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup;
3) Ketatapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul Berdiri di atas Kaki Sendiri.

Dalam perkembangannya pada masa Orde Baru, Sidang Umum MPR diselenggarakan setiap lima tahun sekali untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban Presiden, memilih Presiden/Mandataris dan wakilnya, dan menetapkan GBHN.

Sedangkan untuk Sidang Istimewa MPR(S) yang pernah terselenggara pada masa Orde Lama antara lain Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 – 12 Maret 1967 di Jakarta dengan agenda yaitu:

1) Resolusi dan Memorandum DPR GR tanggal 9 Februari 1967 serta menentukan tindakan konstitusional selanjutnya, dan Resolusi DPR GR tanggal 23 Februari 1967.
2) Pengesahan keputusan Pimpinan MPRS tentang hasil-hasil karya Panitia Ad Hoc II, III, dan IV MPRS dan penilaian kembali ketetapan-ketetapan MPRS.

Pada masa reformasi, MPR pernah menyelenggarakan dua kali sidang istimewa. Sidang Istimewa pertama dilakukan pada tanggal 10-13 Nopember 1998. Presiden BJ. Habibie dilantik pada tanggal 21 Mei 1998 menggantikan Presiden Soeharto menyatakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya yang seharusnya selesai tahun 2002 menjadi tahun 1999. Sidang Istimewa berikutnya dilakukan dalam rangka pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid.[75]

---

[75] *Ibid*

Sidang Tahunan diselenggarakan setelah terjadi gerakan reformasi sebagai manisfestasi *people power*. Sebelum reformasi, Sidang Tahunan MPR untuk mendengar pidato kenegaraan Presiden belum dikenal. Pada masa Orde Baru, pidato kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus diselenggarakan di hadapan Sidang Paripurna DPR dan bukan di hadapan Sidang MPR. Supaya MPR tidak menjadi lembaga elit yang hanya bersidang sekali dalam lima tahun (Sidang Umum MPR), maka MPR menetapkan adanya Sidang Tahunan selain Sidang Umum dan Sidang Istimewa. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999. Dalam Pasal 50 TAP MPR No II/MPR/1999, ada 3 (tiga) jenis sidang MPR, yaitu:

a. Sidang Umum Majelis adalah sidang yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis.
b. Sidang Tahunan Majelis adalah sidang yang diadakan setiap tahun
c. Sidang Istimewa Majelis adalah sidang yang diadakan di luar Sidang Umum dan Sidang Tahunan

Pada praktiknya, Sidang Tahunan ini hanya dimaknai sebagai ajang untuk mendengarkan pidato Presiden semata. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 49 ayat (2) TAP MPR No II/MPR/1999 yang menyatakan "Majelis mengadakan Sidang Tahunan untuk mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis dan/atau membuat putusan Majelis."

Sudah menjadi suatu kebiasaan Presiden berpidato setiap tanggal 16 Agustus di hadapan Sidang Paripurna DPR. Namun tampaknya MPR "tidak rela" jika Presiden hanya berpidato di hadapan Sidang

Paripurna DPR, dan wajib pula bagi Presiden untuk berpidato di Sidang Tahunan MPR.[76]

Makna Sidang Tahunan MPR yang hanya sekedar menjadi ajang untuk mendengar pidato Presiden tersebut kemudian diubah berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 menjadi mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis dan dapat menetapkan putusan majelis lainnya. Pada perkembangannya, pengaturan mengenai Sidang Tahunan ini terus mengalami perubahan. Bahkan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/2003, nomenklatur Sidang Tahunan sempat dihapuskan dan diganti dengan nomenklatur Sidang Majelis. Hal ini menunjukkan adanya 'kebingungan' dalam mencari makna dari Sidang Tahunan dan Sidang-Sidang MPR lainnya.[77] Di masa sekarang berdasarkan Pasal 63 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, ada dua sidang MPR yang dikenal yaitu Sidang Paripurna dan Sidang Tahunan. Dalam hal ini perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam untuk memaknai Sidang yang diselenggarakan oleh MPR tersebut, dengan harapan Sidang tersebut diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang MPR sehingga tidak hanya sekedar menjadi rutinitas belaka.

---

[76] Eko Sugitario, *Perubahan Undang-Undang Dasar dan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat,* Jurnal Yustika, Vol. 4 No. 1, Juli 2001, hlm 6
[77] I Nengah Suantra, *Op.cit*, hlm 13-14

2. Dasar Hukum Penyelenggaraan Sidang MPR

Istilah Sidang Tahunan maupun Sidang Paripurna tidak terdapat di dalam UUD 1945. Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun. Formulasi tersebut menunjukkan bahwa pembentuk UUD 1945 sangat menyadari bahwa MPR tidak mungkin untuk bersidang setiap hari, sebagaimana dilakukan oleh DPR. Ketentuan MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun memberikan fleksibilitas bagi MPR untuk bersidang satu kali, dua kali, tiga kali atau lebih dalam lima tahun. Atau mungkin juga terjadi MPR bersidang satu kali dalam setahun, tetapi setiap tahun sehingga dalam lima tahun MPR bersidang sebanyak lima kali tergantung pada kebutuhan. Hal demikian sesuai dengan karakter Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 sebagai aturan dasar atau aturan pokok negara yang menjadi sumber bagi pembentukan aturan hukum yang lebih rendah. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 dapat dijadikan sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan Sidang MPR, baik itu Sidang Tahunan maupun Sidang Paripurna.

Apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pasal 63 ayat (2) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat bahwa “Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5. Hal tersebut berarti terdapat

beberapa jenis sidang sesuai dengan wewenang dan tugas MPR, yaitu:[78]

a) Sidang untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945
b) Sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum
c) Sidang untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya
d) Sidang untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden
e) Sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden
f) Sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan
g) Sidang untuk memasyarakatkan ketetapan MPR;
h) Sidang untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika
i) Sidang untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya
j) Sidang untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945

Selanjutnya jika merujuk pada ketentuan Pasal 63 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2019 maka terdapat Sidang Paripurna dan Sidang Tahunan. Sidang Paripurna ada dua jenis yaitu Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan dan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR. Sidang tahunan MPR diselenggarakan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

Selain didasarkan pada aturan tertulis, penyelenggaraan Sidang Tahunan juga didasarkan pada konvensi ketatanegaraan yang

[78] *Ibid*, hlm 8

tumbuh melalui kebiasaan.[79] Sidang Tahunan merupakan kebiasaan yang dilakukan oleh MPR sejak tahun 1999, dimulai dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999. Walaupun nomenklatur Sidang Tahunan sempat dihapuskan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/2003, namun tetap eksis hanya saja tidak menggunakan nama Sidang Tahunan. Sebab Pasal 104 Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 menentukan bahwa Sidang MPR Tahun 2004 diselenggarakan pada akhir bulan September 2004 atau selambat-lambatnya satu minggu sebelum anggota MPR hasil Pemilu 2004 bersumpah/berjanji. Dengan demikian, MPR sudah memprogramkan akan mengadakan sidang dalam tahun 2004 sehingga sidang dilaksanakan secara rutin setiap tahun sejak tahun 1999 hingga tahun 2004. Praktik yang dilakukan oleh MPR menyelenggarakan sidang setiap tahun secara terus menerus tersebut sudah menjadi konvensi ketatanegaraan, yang dapat dijadikan sebagai landasan untuk penyelenggaraan sidang tahunan MPR selanjutnya.[80]

3. Penataan Pelaksanaan Sidang-Sidang MPR

a. Penataan Pelaksanaan Sidang Paripurna MPR

Berdasarkan Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, pelaksanaan Sidang Paripurna MPR dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang MPR berupa:

---

[79] K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1966, hlm 122-123 sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan,* Armico, Bandung, 1986, hlm 29

[80] I Nengah Suantra, *Op.cit*, hlm 13-14

a) mengubah dan menetapkan UUD 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
d) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan Presiden
e) memilih dan melantik Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden
f) memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan

Selain itu, pelaksanaan Sidang Paripurna MPR dilaksanakan dalam rangka: (a) peresmian anggota MPR; (b) pemilihan dan penetapan pimpinan MPR; (c) penyampaian laporan kinerja Pimpinan MPR pada akhir masa jabatan; (d) pembentukan dan penetapan panitia *ad hoc* MPR; (e) pelaporan pelaksanaan tugas panitia *ad hoc*; (f) pembentukan alat kelengkapan MPR. Berdasarkan hal tersebut, waktu pelaksanaan Sidang Paripurna akan menyesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan wewenang MPR yang diselenggarakan melalui Sidang Paripurna tersebut.

b. Penataan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR

MPR RI masa jabatan 2009-2014 telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu muatan rekomendasi tersebut adalah mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja

pelaksanaaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Sidang Tahunan MPR diharapkan menjadi wadah bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan kinerja pelaksanaan tugas sebagai wujud akuntabilitas publik lembaga-lembaga negara kepada seluruh masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut, penyelenggaraan Sidang Tahunan sebagai salah satu kewenangan MPR perlu dilaksanakan dengan efektif. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan Sidang Tahunan masih dianggap belum efektif.[81] Untuk itu, perlu dilakukan penataan kembali atas penyelenggaraan Sidang Tahunan.

Hal yang perlu ditinjau untuk menata kembali Sidang Tahunan adalah melihat makna dari Sidang Tahunan itu sendiri. Apakah makna Sidang Tahunan yang terdapat dalam Pasal 63 ayat (4) Peraturan MPR No.1 Tahun 2019 dapat dimaknai sama dengan Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus yang menjadi kebiasaan, bahkan telah menjadi konvensi ketatanegaraan, sejak zaman Orde Baru? Karena sejatinya, Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus menyiratkan dua macam konvensi yaitu: (a) kewajiban Presiden untuk menyampaikan pidato setiap tanggal 16 Agustus; dan (b) kewajiban DPR untuk menyelenggarakan sidang paripurna setiap tanggal 16 Agustus untuk mendengarkan pidato presiden.[82] Meskipun tidak ada peraturan yang mewajibkan Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus, namun karena hal tersebut berdasarkan pada konvensi ketatanegaraan yang berasal dari kebiasaan yang kemudian menjadi kewajiban, maka Pidato

---

[81] Berdasarkan data dari survei nasional Evaluasi Pelaksanaan UUD 1945 yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR Tahun 2018, sebanyak 612 responden atau sebesar 40,80% responden menyatakan Sidang Tahunan MPR belum dilaksanakan secara efektif.

[82] Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan,* Armico, Bandung, 1986, hlm 62

Presiden setiap tanggal 16 Agustus di hadapan Sidang Paripurna DPR menjadi wajib dilaksanakan. Makna konvensi ketatanegaraan berupa pidato presiden setiap tanggal 16 Agustus tersebut tentu berbeda dengan makna konvensi ketatanegaraan berupa Sidang Tahunan MPR yang baru dimulai pada tahun 1999 yang pada awal penyelenggaraannya bertujuan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya, dan bukan untuk mendengarkan pidato presiden tentang laporan kinerja lembaga negara.[83]

Selain itu, dari sisi historis, pada zaman Orde Baru Presiden tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan bertanggung jawab pada MPR. Namun, sudah menjadi kebiasaan DPR menyelenggarakan Sidang Paripurna setiap tanggal 16 Agustus untuk mendengarkan pidato kenegaraan Presiden. Pidato kenegaraan Presiden tersebut tentu memiliki substansi yang luas, tidak hanya pidato yang berisi laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Sedangkan, Sidang Tahunan dalam Pasal 63 ayat (4) Peraturan MPR No.1 Tahun 2019 bukan dimaknai sebagai pidato kenegaraan Presiden, namun sebatas sebagai wadah untuk melaporkan kinerja lembaga-lembaga negara.

Namun pada praktik yang terjadi sekarang ini, nampaknya Sidang Tahunan MPR dan pidato kenegaraan Presiden di hadapan DPR dan DPD dilaksanakan pada hari yang sama. Sidang Tahunan MPR dilaksanakan setiap tanggal 16 Agustus bersamaan dengan dua sidang lainnya. Jadi pada tanggal 16 Agustus ada tiga sidang yang diadakan

---

[83] Berdasarkan Pasal 50 ayat (2) Ketetapan No. II/MPR/2000, yang dimaksud dengan Sidang Tahunan adalah sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya atas pelaksanaan putusan MPR; dan sidang yang dapat menetapkan putusan MPR lainnya.

dalam satu rangkaian, yaitu Sidang Tahunan MPR, Sidang bersama DPR dan DPD, dan Sidang Penyampaian RAPBN dan Nota Keuangan. Dalam kesempatan tersebut Presiden memberikan pidato sebanyak tiga kali. Pidato Sidang Tahunan yang berisi penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara oleh Presiden; Pidato Kenegaraan Presiden dalam Sidang Bersama DPR dan DPD; dan Pidato Presiden tentang RAPBN dan nota keuangan.

Apabila melihat dari praktik tersebut, sebaiknya Sidang Tahunan MPR tidak dilaksanakan bersamaan dengan Pidato Kenegaraan Presiden dalam Sidang Bersama DPR dan DPD dan Pidato Presiden tentang RAPBN dan nota keuangan pada tanggal 16 Agustus, karena Sidang Tahunan MPR dan Pidato Kenegaraan Presiden memiliki makna yang berbeda. Lebih lanjut, MPR seakan hanya sekedar menyediakan forum bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan kinerjanya melalui pidato presiden dalam Sidang Tahunan MPR. Laporan pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara tersebut tidak seharusnya disampaikan melalui pidato yang disampaikan oleh Presiden,[84] Untuk itu kami mengusulkan acara pokok Sidang Tahunan MPR bukan mendengarkan pidato presiden tentang laporan kinerja lembaga negara, melainkan acara pokok Sidang Tahunan MPR adalah Sidang Tahunan MPR sebagai sebuah wadah atau forum untuk mendengarkan, membahas, dan mendiskusikan laporan kinerja yang disampaikan oleh masing-masing lembaga-lembaga negara. Dalam forum tersebut MPR mengundang lembaga-lembaga negara yang lain untuk secara

[84] Susi Dwi Harijanti dalam acara *Focus Group Discussion* "Penataan Tugas dan Wewenang MPR RI", Bandung 25 November 2015 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UNPAR dan Badan Pengkajian MPR RI.

bersama-sama membahas dan mendiskusikan laporan kinerja dari masing-masing lembaga negara. Dalam hal ini, pembahasan laporan kinerja lembaga-lembaga negara bukan sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada MPR, melainkan pembahasan laporan kinerja dimaksudkan agar MPR tidak hanya sekedar mendengarkan laporan kinerja lembaga negara, namun dalam forum Sidang Tahunan, MPR juga mempunyai kesempatan yang sama dengan semua lembaga negara yang lain untuk membahas dan mendiskusikan kinerja lembaga negara bersama-sama dengan lembaga negara yang lainnya. Selain membahas dan mendiskusikan laporan kinerja lembaga negara, seluruh lembaga negara yang hadir dalam Sidang Tahunan tersebut, termasuk MPR, dapat memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga-lembaga Negara dalam melaksanakan kinerjanya. Dalam hal ini MPR berperan sebagai tempat bermusyawarah dan berkonsultasi bagi lembaga-lembaga negara yang lain, dimana ketika terjadi permasalahan atas kinerja suatu lembaga negara, permasalahan tersebut dapat dibicarakan bersama-sama dengan seluruh lembaga negara. Lebih lanjut, seluruh lembaga negara, termasuk MPR, mempunyai kesempatan yang sama untuk membantu memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga negara dalam melaksanakan kinerjanya. Sidang Tahunan dapat menjadi wadah bagi lembaga-lembaga negara dan MPR untuk berkonsultasi, bermusyawarah, dan berunding untuk memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan kinerja lembaga-lembaga negara. Sidang Tahunan sebagai forum musyawarah mufakat juga mempertegas dan menguatkan kembali makna MPR sebagai suatu lembaga atau

institusi[85] "permusyawaratan", dimana "permusyawaratan" itu sendiri berasal dari kata "musyawarat" atau "musyawarah" yang berarti berunding (negotitation, deliberation = perundingan).[86] Hal ini menunjukkan MPR merupakan lembaga yang tepat untuk merundingkan, mendiskusikan, dan memusyawarahkan permasalahan kinerja lembaga negara secara bersama-sama.

Berdasarkan pemaparan di atas, secara teknis waktu pelaksanaan Sidang Tahunan perlu dibuat secara khusus agar dapat berjalan secara efektif. Waktu penyelenggara Sidang Tahunan yang kami usulkan adalah sebagai berikut:

Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dilaksanakan sebelum tanggal 16 Agustus dengan acara pokok sidang adalah mendengarkan laporan kinerja yang disampaikan oleh lembaga negara serta membahas laporan kinerja lembaga negara dan memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga-lembaga Negara dalam melaksanakan kinerjanya. Tanggal 16 Agustus cukup diselenggarakan satu kali sidang di hadapan DPR dan DPD dengan acara pokok mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden dan pembacaan nota keuangan dan RAPBN.

c. Penataan Pelaksanaan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas.

Dalam Pasal 150 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdapat istilah sidang

---

[85] Jimly Asshiddiquie, 2018, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 140

[86] Budiman Sagala, 1982, *Tugas dan Wewenang MPR Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 50

dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas MPR. Sidang MPR yang dimaksud dilakukan setiap tahun untuk mendengarkan laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR. Setiap fraksi dan kelompok DPD menyampaikan pendapat atas laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR. Hasil sidang disampaikan secara tertulis sebagai rekomendasi MPR kepada lembaga negara untuk ditindaklanjuti.

Waktu pelaksanaan Sidang MPR ini tidak diatur secara khusus dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019. Oleh sebab itu sebaiknya pelaksanaan Sidang MPR ini diselenggarakan sebelum pelaksanaan Sidang Tahunan MPR yang membahas dan mengevaluasi kinerja lembaga-lembaga negara sesuai dengan usulan kami sebelumnya, agar laporan pelaksanaan wewenang dan tugas Alat Kelengkapan MPR yang menjadi rekomendasi MPR kepada lembaga negara dapat menjadi bahan untuk membahas dan mengevaluasi kinerja lembaga-lembaga negara. Selain itu, rekomendasi MPR kepada lembaga negara tersebut juga dapat dijadikan dasar bagi MPR untuk memberikan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga-lembaga negara dalam melakukan kinerjanya.

4. Usulan Perubahan Peraturan

Berdasarkan pemaparan dan rekomendasi penataan sidang-sidang MPR di atas, kami mengusulkan perubahan atas Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Usulan perubahan tersebut antara lain:

a. Pasal 63 ayat (4) yang awalnya berbunyi "*MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi*

lembaga negara menyampaikan laporan kinerja." diubah menjadi "*MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka:*

a. *mendengarkan dan membahas laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara;*
b. *memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga-lembaga Negara dalam melaksanakan kinerjanya ;*

b. Di antara ayat (4) dan (5) Pasal 63 disispkan satu ayat yakni ayat (4a) sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 63

(1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.

(2) MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.

(3) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan

(4) MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka:

a. *mendengarkan dan membahas laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara;*
b. *memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga-lembaga Negara dalam melaksanakan kinerjanya ;*

(4a) Seluruh lembaga negara yang hadir pada Sidang Tahunan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), dapat ikut serta:

a. *mendengarkan dan membahas laporan kinerja dari lembaga-lembaga negara;*

b. memberikan rekomendasi dan solusi atas permasalahan yang dialami lembaga- lembaga Negara dalam melaksanakan kinerjanya ;

(5) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

c. Di antara ayat (2) dan (3) Pasal 150 disisipkan satu ayat yakni ayat (2a) sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 150

(1) MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya.

(2) Sidang MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setiap tahun untuk mendengarkan laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR.

(2a) Sidang MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebelum penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR sebagaimana yang dimaksud Pasal 63 ayat (4)

(3) Setiap fraksi dan kelompok DPD menyampaikan pendapat atas laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR.

(4) Hasil sidang disampaikan secara tertulis sebagai rekomendasi MPR kepada lembaga negara untuk ditindaklanjuti.

(5) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam Rapat Gabungan.

MENINJAU DAN MENGEVALUASI PELAKSANAAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR I/MPR/2003 TENTANG PENINJUAN DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN KETETAPAN MPR RI DARI TAHUN 1960 SAMPAI DENGAN TAHUN 2002, KHUSUSNYA PASAL 4 UNTUK DITINDAKLANJUTI OLEH DPR DAN PEMERINTAH

1. Pengantar

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum diamandemen menyatakan bahwa "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*", telah menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara membawahi semua lembaga-lembaga negara lainnya. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR mempuyai peran melakukan pembagian kekuasaan negara melalui peran-peran yang dijalankan oleh setiap lembaga negara yang ada di bawahnya dan semua lembaga-lembaga negara tersebut harus melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR.

Selain sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya, MPR mempunyai wewenang untuk membuat produk hukum berupa Ketetapan MPR. Pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.*" Kendati dari rumusan Pasal 3 tersebut tidak secara jelas menyebutkan produk hukum MPR adalah Ketetapan MPR, namun

dapat ditafsirkan MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara melalui produk hukum Ketetapan yang dibuat oleh MPR.

Era reformasi telah mendorong terjadinya perubahan dalam sistem dan struktur ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan tersebut mendorong dilakukannya amandemen UUD 1945 oleh MPR secara bertahap dan komprehensif. Salah satu perubahannya adalah tidak adanya lembaga tertinggi negara, sehingga semua lembaga negara berkedudukan sejajar. Tentu saja hal ini mengubah kedudukan, wewenang, tugas, dan status produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR. Terlihat pada rumusan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*." Tidak terdapatnya kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dituangkan dalam bentuk ketetapan, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut maka MPR sudah tidak tepat membuat Ketetapan MPR.

Tidak berwenangnya lagi MPR membuat Ketetapan mengakibatkan keberadaan 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR perlu ditinjau dan dievaluasi. Maka berdasarkan Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR pada sidang MPR tahun 2003.

Hasil peninjauan yang dilakukan oleh MPR, dalam sidang tahunan MPR tahun 2003 menghasilkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan Ketetapan MPR terakhir yang dibentuk, karena MPR berikutnya tidak mempunyai kewenangan untuk membuat Ketetapan MPR yang berlaku keluar dan mengikat masyarakat.

Setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 sebagai produk hukum yang dikeluarkan MPR atas hasil peninjauan dan evaluasi terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada, ternyata tidak menyelesaikan permasalahan terhadap kejelasan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada. Ketidak jelasan tersebut terkait dengan status hukum keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, khususnya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Permasalahan lainnya adalah ketidakjelasan pengujian Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR oleh lembaga yang berwenang. Maka kedua permasalahan itulah yang akan di bahas pada bagian berikutnya agar dapat ditemukan jawaban yang dapat memberi kejelasan terhadap permasalahan-permasalahan di atas melalui rekomendasi-rekomendasi.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002

a. Materi Muatan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003

Sepanjang keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, MPR telah membuat 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Materi Ketetapan yang dibuat pun bermacam-macam, ada Ketetapan yang berupa pengaturan/*regelling* dan ada Ketetapan yang berupa penetapan/*beschikking*. Keberagaman materi yang dibuat dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut dikarenakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan yang sangat luas, yakni menetapkan haluan negara. Hal ini dapat dilihat pada Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen.[87]

Keberagaman bentuk Ketetapan MPR yang dibuat baik berupa *regelling* maupun *beschikking* bahkan *beleids regel* yang berisi haluan negara, dikarenakan tidak adanya batasan mengenai bentuk Ketetapan MPR yang berisi haluan negara. Sehingga MPR dapat membuat haluan negara dalam berbagai macam bentuk Ketetapan.

Pasca reformasi yang mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia yang memberikan perubahan terhadap kedudukan MPR, mempengaruhi keberadaan 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang ada. Maka dilakukanlah peninjauan dan dihasilkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Materi muatan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Setelah itu tidak ada lagi Ketetapan MPR yang termasuk dalam kategori ini.

---

[87] Penjelasan Pasal 3 UUD 1945: "Oleh karena Mejelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Mejelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari."

Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 memiliki 7 (tujuh) Pasal di dalamnya. Pasal 1 sampai dengan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 berisi pengelompokkan terhadap keberadaan 139 (seratus tiga puluh sembilan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sesuai dengan materi muatan dan status hukumnya. Pengelompokkan tersebut terdiri dari:

a. Pasal 1 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sebanyak 8 (delapan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR;
b. Pasal 2 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing, sebanyak 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR;
c. Pasal 3 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, sebanya 8 (delapan) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR;
d. Pasal 4 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-

undang, sebanyak 11 (sebelas) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR;

e. Pasal 5 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004, sebanyak 5 (lima) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR; dan

f. Pasal 6 mengelompokkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetatapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, sebanyak 104 (seratus empat) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Berdasarkan pengelompokkan hasil peninjauan pada Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, maka dapat dilihat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dianggap masih berlaku adalah Ketetapan-Ketetapan yang termasuk dalam pengelompokan Pasal 2 yang berjumlah 3 (tiga) Ketetapan dan Pasal 4 yang berjumlah 11 (sebelas) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.[88] Ketiga belas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut antara lain:

[88] Pada bagian berikutnya akan dipaparkan beberapa Ketetapan PRS dan Ketetapan MPR yang sudah tidak berlaku lagi karena telah terpenuhinya syarat-syarat untuk ditiadakan dan karena telah menjadi undang-undang.

a. Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme;
b. Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
c. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;
d. Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
e. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN;
f. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI;
g. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
h. Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
i. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia;

j. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri;
k. Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
l. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
m. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; dan
n. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolahan Sumber Daya Alam.

Kesemua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang terdapat pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 memiliki sifat mengatur (*regelling*). Sifat mengatur (*regelling*) pada Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), antara lain:

1. **Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan yang berisi norma-norma abstrak dan bersifat umum**. Ketetapan yang masuk dalam kategori ini misalnya, Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, Ketetapan MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera, Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang

Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN,Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia, Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI, dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolahan Sumber Daya Alam.

2. **Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan yang berisi pengaturan kebijakan (*beleids regel*)**. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masuk dalam kategori ini berisi perintah kerja yang bersifat imperatif baik yang bersifat umum maupun khusus kepada subjek hukum tertentu. Ketetapan MPR yang masuk dalam kategori ini adalah Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.

Materi muatan kesemua Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dianggap masih berlaku tersebut, menunjukkan tentang haluan negara yang mengatur berbagai bidang kehidupan negara yang harus dilaksanakan dalam pembangunan nasional melalui sejumlah peraturan perundang-undangan dan kebijakan negara. Sebagai haluan negara maka Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut akan

memberikan arah pembangunan nasional yang ingin dan harus dicapai oleh Negara. Namun perlu ditinjau pula status hukum dan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang memuat haluan negara dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang akan dibahas pada sub bagian berikutnya.

b. Keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Hasil Peninjauan dan Evaluasi Menurut Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003

Kendati ketiga belas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, namun ketigabelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut hampir dilupakan dan tidak menjadi kajian-kajian ilmiah. Bahkan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tidak dijadikan dasar hukum dalam pembentukkan peraturan perundan-undangan. Bahkan sempat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mencantumkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi karena kedudukan MPR pasca perubahan UUD 1945 tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan yang berlaku adalah supremasi konstitusi atau supremasi Undang-Undang Dasar.[89]

Status hukum ketiga belas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR secara yuridis diakui dan mempunyai kekuatan hukum setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukkan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor

[89] Tim Penyusun Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Kajian Akademik "Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia", Cetakan Pertama, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, November 2018, Hlm. 61.

12 Tahun 2011 tentang Pembentukkan Peraturan Perundang-undangan menempatkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan yang kedudukannya di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang. Ketetapan MPR yang masuk ke dalam jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana yang dimaksud pada Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu ketiga belas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang diatur pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003.

Alih-alih Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan kejelasan secara yuridis terhadap status dan kekuatan hukum bagi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, justru keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih menimbulkan persoalan mengenai keberlangsungan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut. Kedua Pasal dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang diakui keberadaannya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan memiliki beberapa syarat untuk tetap berlaku sebagaimana yang telah diuraikan pada sub bagian sebelumnya.

Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 merupakan kelompok-kelompok Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing, terdiri dari 3 (tiga) Ketetapan. Frasa “dengan ketentuan masing-masing” yang terdapat dalam Pasal 2 dapat ditafsirkan, bahwa sepanjang materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada tidak mensyaratkan adanya suatu ketentuan yang meniadakan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, maka otomatis Ketetapan tersebut tetap

berlaku, dan begitu pula sebaliknya. Salah satu ketetapan yaitu Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur sudah tidak berlaku lagi. Hal ini dikarenakan syarat pada Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan tersebut telah terpenuhi dan terlaksana. Maka secara otomatis Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 sudah tidak berlaku.[90]

Akibat ketetapan tersebut secara otomatis sudah tidak berlaku lagi maka ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR di dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2003 tersisa 2 Ketetapan MPR yaitu: Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dan Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Kedua Ketetapan tersebut tersisa dan masih berlaku sampai dengan saat ini karena tidak terdapat syarat–syarat tertentu pencabutan dan tidak ada pula syarat untuk dijadikan udang-undang. Oleh karena itu dapat disimpulkan kedua Ketetapan MPRS

---

[90] Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor-Timur, Pasal 5: Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk:

" (1) bersama badan-badan internasional mengambil langkah-langkah nyata untuk memberikan perlindungan terhadap warga Timor Timur sebagai akibat yang timbul dari pelaksanaan penentuan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini;

(2)mengambil langkah-langkah hukum yang berkenaan dengan status kewarganegaraan warga Timor Timur yang tetap setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, beserta segala hak yang melekat pada status itu;

(3)bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengambil langkah-langkah konstitusional berkenaan dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur sebagai tindak lanjut pelaksanaan persetujuan New York 5 Mei 1999."

Pasal 6: "Segala hal yang berkaitan dengan akibat pengakuan terhadap hasil penentuan pendapat di Timor Timur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang berlaku."

dan Ketetapan MPR tersebut tetap menempati sebagai jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang, serta dijadikan sebagai dasar hukum peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR.

Berbeda dengan keberadaan kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masuk dalam pengelompokkan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2003. Terdapat syarat yang ditetapkan dalam Pasal 4, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Frasa "berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang" yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, menunjukkan bahwa MPR sendiri telah "menundukkan" derajat kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR menjadi Undang-Undang. Sehingga kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Pasal 4 dapat dipandang sederajat dengan Undang-Undang yang dibuat oleh Presiden dan DPR. Maka seharusnya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam kelompok Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 bukanlah jenis dan hierarki yang menempati urutan kedua dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang.

Dinamika norma hukum Ketetapan MPR dan Undang-Undang yang terlihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah vertikal atau berjenjang, maka berlaku suatu prinsip dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah maka suatu norma yang berada di atasnya akan berlaku sebagai sumber dan dasar hukum pada norma hukum dibawahnya dan seterusnya ke bawah. Demikian juga dinamika berjenjang dari bawah ke atas, suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya,

norma hukum di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya demikian seterusnya ke atas.[91] Selain itu berlaku pula asas *lex superior derogat lege inferior* yaitu suatu peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Sehingga bagaimana mungkin suatu undang-undang dapat mengesampingkan Ketetapan MPR jika dilihat dari dinamika di atas. Namun jika merujuk pada frasa yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 "berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang", maka jelas kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR adalah sejajar. Artinya frasa tersebut telah menimbulkan ketidakjelasan kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam Pasal 4. Sehingga timbul pertanyaan Ketetapan MPR yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang mana? Apakah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 atau justru yang dimaksud Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki tersebut adalah Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003? Jika dilihat dari materi muatan, maka seharusnya Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 inilah yang dimaksud sebagai Ketetapan MPR pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kemudian frasa "berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang" ini juga menimbulkan ketidak jelasan mengenai sejauhmana materi muatan Ketetapan MPR dituangkan dalam Undang-Undang yang mengakibatkan Ketetapan MPR tersebut tidak berdaya laku. Sebagai contoh Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998

[91] Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Edisi I,Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2007, Hlm. 23.

tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN sebagian kalangan ada yang menganggap sudah tidak berlaku lagi karena telah dituangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, tetapi sebagian kalangan ada pula yang mengatakan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1999 masih berlaku karena rumusan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 yang menyebutkan:

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

Sejauh menyangkut ketentuan yang berkenaan dengan mantan Presiden Soeharto yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998, dapat dikatakan masih berlaku, mekipun materi muatan lainnya dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 telah diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999.[92]

Oleh karenanya tidak ada tolok ukur materi muatan undang-undang yang telah memenuhi dan sama dengan materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, apakah seluruh muatan harus masuk ke dalam 1 (satu) Undang-Undang ataukah cukup beberapa bagian saja dan tersebar ke dalam beberapa Undang-Undang sehingga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut menjadi tidak berlaku lagi. Kesemuanya ditafsirkan secara bebas. Ditafsirkan secara bebas yang dimaksudkan adalah ditafsirkan oleh siapa saja karena tidak ada satupun lembaga yang berwenang untuk mengevaluasi dan meninjau muatan Ketetapan-Ketetapan MPR yang telah atau belum dijadikan

---

[92] Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, September 2011, Hlm. 46.

undang-undang, dan ditafsirkan secara bebas pula materi muatan apa untuk dijadikan undang-undang atau Bahkan dapat dikatakan sangat bergantung pada "*political will*" pembentuk undang-undang (dalam hal ini adalah Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)) untuk memasukkan sejauh mana muatan Ketetapan MPR dalam muatan undang-undang dan menjadikan Ketetapan MPR tersebut sebagai dasar hukum pada Bagian Mengingat. Serta materi muatan undang-undang seperti apa yang dapat dikatakan telah mengakomodasi muatan Ketetapan-Ketetapan MPR.

Kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam kelompok Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 terdapat beberapa Ketetapan-Ketetapan MPR yang memerintahkan untuk dibuat lebih lanjut dalam undang-undang adalah Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI, Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia, Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Republik Indonesia, dan Ketetapan MPR RI tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Selebihnya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tidak memerintahkan untuk dibuat lebih lanjut dalam Undang-Undang.

Kelima Ketetapan MPR yang memerintahkan di atur lebih lanjut dalam Undang-Undang seharusnya ditafsirkan Ketetapan MPR

tersebut menjadi dasar hukum yang diletakkan sebagai sumber hukum atau suatu landasan yang bersifat yuridis bagi pembentukkan Undang-Undang pada Bagian Mengingat. Sebab kelima Ketetapan MPR tersebut dapat dikatakan sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan yang melimpahkan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.[93] Sehingga kelima Ketetapan MPR tersebut sebenarnya tidak dapat disejajarkan dengan undang-undang meskipun dengan frasa "berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang" menunjukkan MPR telah menundukkan kedudukan Ketetapan MPR setara dengan undang-undang. Pro dan kontra pendapat yang menyatakan masih atau tidak berlakunya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR menimbulkan ketidakjelasan kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR tersebut.

Jika menelusuri kesebelas Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR ke dalam beberapa Undang-Undang yang berlaku, maka terdapat beberapa ketetapan yang materi muatannya sudah dituangkan dalam sejumlah undang-undang, antara lain: *Pertama*, Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah terdapat Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan telah dirumuskan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

---

[93] Lihat Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Edisi I,Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2007, Hlm. 56.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Ketiga, Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPR/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera telah dirumuskan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Keempat, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri) dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Kedua Peraturan perundang-undangan tersebut secara jelas memuat kedua Ketetapan MPR dalam Bagian Mengingat.[94] Pada Pasal 4 ayat (1) UU TNI menyatakan bahwa: "*TNI terdiri dari atas TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara yangmelaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima*." Pada Pasal Pasal 4 UU Polri menyatakan bahwa:

> "Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia."

Serta pada Pasal 5 menyatakan bahwa:

> "(1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan

[94] Menurut penulis ini menimbulkan persoalan karena suatu peraturan yang akan dicabut seharusnya tidak menjadi dasar hukum pada Bagian Mengingat dari peraturan yang akan mencabutnya.

ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

(2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)."

Rumusan Pasal 4 ayat (1) UU TNI dan Pasal 4 dan Pasal 5 UU Polri tidak memasukkan Kepolisian sebagai bagian dari TNI dan Kepolisian menjadi lembaga tersendiri telah menunjukkan adanya pemisahan kelembagaan antara TNI dan Kepolisian sebagaimana amanat Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia. Berikut mengenai Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI telah dimuat dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 10 UU TNI. Sedangkan Peran Kepolisian telah diatur dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 19 UU Polri.

Kelima, Keberadaan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Muatan isi dari Ketetapan MPR tersebut telah dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN). Tujuan yang ingin dicapai dari UU SPPN dan UU RPJPN adalah mengacu kepada mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Selain itu mengatur juga mengenai program pembangunan 5 (lima) tahunan meskipun instrumen yang digunakan oleh UU SPPN dan UU RPJPN

adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional berbeda dengan instrumen yang digunakan dalam Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 yang disebut dengan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Keenam, materi muatan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (UU KKN). Pada Bagian Mengingat UU KKN memasukkan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 sebagai dasar hukum pembentukkan peraturan.

Ketujuh, Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional dapat dikatakan tidak berlaku lagi karena materi muatan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 telah dimuat dalam UU RPJPN yang dikeluarkan tahun 2017. Kendati pada Bagian Mengingat UU RPJPN tidak memasukkan sama sekali Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 sebagai dasar hukum.

Oleh karenanya saat ini tinggal tersisa 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam kategori Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang belum terdapat undang-undang. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa merupakan Ketetapan yang belum ada undang-undang yang memuat materi muatan Ketetapan MPR tersebut. Sedangkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolahan Sumber Daya Alam.

3. Analisis Terhadap Pelaksanaan Materi Muatan Dalam Ketetapan-Ketetapan MPR yang Termuat Pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003

a. Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dan Pengujiannya

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR tersebut membawa akibat hilangnya kewenangan untuk membentuk produk hukum berupa Ketetapan MPR. Hal ini dikarenakan materi muatan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regelling*) yang merupakan materi muatan konstitusi dimasukkan ke dalam UUD RI Tahun 1945, sedangkan yang bersifat mengatur (*regelling*) yang merupakan materi muatan undang-undang di atur dan dimasukkan ke dalam undang-undang.[95] Maka Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 merupakan produk hukum MPR berupa Ketetapan yang bersifat mengatur dan mengoreksi serta memperbaiki dirinya sendiri yang terakhir dikeluarkan oleh MPR. Sehingga produk hukum Ketetapan MPR setelah itu tidak lagi bersifat mengatur tetapi hanya bersifat penetapan administratif.

Konsekuensi dari tiadanya kewenangan MPR untuk membuat produk hukum yang mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri, berakibat pada keberadaan Ketetapan-Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Ketidak jelasan peninjauan dan evaluasi

---

[95] Risalah Rapat Pleno Ke-10 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR, Senin, 24 Februari 2003, Hlm.2-4.

terhadap upaya mengakomodasi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Undang-Undang sehingga Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR tersebut menjadi tidak berlaku lagi berdampak pada keberadaan Ketetapan MPR tersebut sebagai dasar hukum dalam pembentukkan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang telah dipaparkan pada sub bagian sebelumnya, bahwa rumusan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 dengan frasa "berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang", memiliki arti Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri karena sudah bukan lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Sehingga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut dapat diubah oleh atau dengan undang-undang yang dibuat oleh Presiden dan DPR. Oleh karenanya, MPR telah menundukkan status hukum ketetapan-ketetapan yang telah dibuatnya menjadi setingkat dengan undang-undang. Maka Ketetapan-Ketetapan MPRS dan MPR yang ada harus dipandang sederajat dengan undang-undang.[96]

Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat beberapa alasan yang dapat dipakai untuk menyatakan bahwa kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 dapat disetarakan dengan Undang-Undang, bukan dengan UUD NRI Tahun 1945, antara lain:[97] *Pertama*, sejak Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum Ketetapan-Ketetapan MPR warisan lama dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang. Sehingga sekalipun pernyataan tidak berlakunya Ketetapan-Ketetapan MPR pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI

[96] Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.* Hlm.50-51.
[97] *Id.*

Nomor I/MPR/2003 bukanlah ditetapkan oleh masing-masing undang-undang yang memuat materi muatan Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut, namun pernyataan tidak berlaku lagi telah ditegaskan dalam rumusan frasa Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Pengaitannya dengan undang-undang hanyalah sebagai kondisionalitas untuk berlakunya pernyataan ketidakberlakuan oleh Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Pengaitan dengan undang-undang menunjukkan bahwa secara materiil, kandungan materi muatan Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada dianggap cukup di atur dengan undang-undang. Pengaitan ini memang bersifat praktis.

Kedua, Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut disetarakan dengan undang-undang karena materi muatannya merupakan "*wet in materiele zin*", yang artinya secara materiil Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut merupakan undang-undang, meskipun secara formal bukan undang-undang.

Ketiga, keberadaan Ketetapan-Ketetapan MPR tersebut disetarakan dengan undang-undang, karena Ketetapan-Ketetapan MPR pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 perlu ditentukan dengan tegas mengenai keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya untuk memberikan kepastian hukum. Disamping itu dibuat dalam bentuk undang-undang agar mekanisme perubahan untuk menyesuaikan dengan perubahan masyarakat lebih mudah dibandingkan perubahan dalam bentuk UUD.

Akibat kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR pada Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 dianggap MPR telah menundukkan Ketetapan MPR sederajat dengan Undang-Undang, maka apakah masih tepat jika Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan-Ketetapan

MPR yang terdapat dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 berada di jenis dan hierarki yang kedua setelah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang. Sebab secara formal masih berbentuk Ketetapan MPR meskipun berisi norma-norma hukum yang setara dengan undang-undang.

Konsekuensi dari kedudukan tersebut, maka lembaga negara yang berwenang membahas dan melakukan tindak lanjut atau meninjau ulang untuk membentuk undang-undang atau mencabut ketetapan-ketetapan tersebut adalah DPR atau Presiden atau DPD (apabila terkait dengan kewenangan DPD) yang dilakukan melalui *legislative review*.

Apabila ketetapan-ketetapan yang disejajarkan dengan undang-undang tersebut terdapat kerugian hak konstitusional pihak-pihak tertentu, maka pengujian sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki adalah Mahkamah Konstitusi (MK).[98]

Oleh karenanya jika ingin tetap menempatkan kedudukan Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada sebagai jenis peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas Undang-Undang maka perlu menempatkan Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada sebagai haluan negara dengan menambahkan kewenangan MPR untuk dapat menetapkan haluan negara melalui suatu produk hukum yang berlaku dan mengikat keluar. Serta perlu adanya revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 khususnya pada Penjelasan Pasal 7 ayat (1).

Ditambahkannya kewenanangan MPR untuk dapat menetapkan haluan negara melalui produk hukum MPR maka MPR

---

[98] *Id*, Hlm.55.

pun mempunyai kewenangan untuk meninjau ulang dan mengevaluasi Ketetapan-Ketetapan MPR yang ada.

Hingga saat ini sebagian Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR secara riil masih ada. Sebagian Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut merupakan haluan negara. Namun Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang ada tidak seluruhnya memnuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan (*wettelijk regels*). Ada Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundang-undangan apabila bersifat mengatur dan ada juga yang hanya berupa keputusan konkret dan individual.[99] Menurut Bagir Manan, hal ini dikarenakan hakikat dan kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD 1945, melainkan sesuatu yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan.[100]

---

[99] Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 218-219.
[100] Ibid, Hlm.217.

PENDEKATAN PERBANDINGAN HUKUM TERHADAP MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

1. Pengantar

Sebagian besar negara menganut paham demokrasi yang dituangkan dalam konstitusinya,[101] tidak terkecuali Indonesia. Sejarah Indonesia dalam menyatakan diri sebagai bangsa yang merdeka dan demokratis dimulai dari masa pra-proklamasi di mana sistem ketatanegaraan Indonesia dipersiapkan sebelum pernyataan kemerdekaan. Dalam bagian ini, akan dijelaskan paham dan konsepsi yang melandasi terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat ataupun kedaulatan negara dengan memperbandingkan pada lembaga sejenis di Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina (RRC). Akan dilakukan telaah pula terhadap produk hukum yang diterbitkan oleh MPR, baik dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) maupun rencana pembangunan. Pertanyaan lain yang juga penting untuk dibahas adalah seberapa jauh MPR sebagai lembaga tertinggi negara (yang kemudian menjadi lembaga tinggi negara) harus turut berperan dalam menentukan arah penyelenggaraan negara dan pemerintahan, baik dalam rekomendasi ideologis atau rencana pembangunan.

---

[101] Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations: Vol. I*, New Heaven, The Rumford Press, 1950, hlm. 8, sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 11-12.

Penelusuran akan dilakukan dalam suatu waktu (*synchronic*) dan dalam lintasan waktu (*diachronic*),[102] dengan menelaah sejarah kemunculan dan pembentukan MPR dan Ketetapan Majelis Permusyawatan Rakyat (TAP MPR) berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Dengan demikian, dapat ditelusuri apa yang secara *de facto* disebut sebagai GBHN, dan apakah Indonesia masih membutuhkan GBHN serta MPR dengan kewenangan menerbitkan TAP GBHN.

Selanjutnya, akan dikaji pula beberapa negara dengan lembaga sejenis (yang disebut sebagai *People Consultative Assembly*) dan tugas serta wewenang yang dimiliki sebagaimana termuat dalam konstitusi masing-masing negara, yang harapannya dapat memberikan pemahaman baru tentang bagaimana seharusnya MPR ditempatkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perbandingan ini akan dilakukan dengan melakukan pendekatan perbandingan konstitusi. Menurut Hamidi dan Malik, metode yang umum digunakan untuk pendekatan ini yaitu metode deduksi (kesimpulan dari keadaan

---

[102] "*A binary pair introduced by Ferdinand de Saussure to define the two available temporal axes for the analysis of language, which can logically be extended to encompass virtually all forms of human activity. Linguistics, in Saussure's time, approached the problem of the multiplicity of languages by trying to trace each of them back to a handful of common sources (in much the same way as evolutionary biologists approach the problem of the multiplicity of species). This approach was deemed diachronic by Saussure because it looks for the production of difference across time. But for Saussure this ignored the (to him, more interesting and important) problem of how to account for the existence and operation of language itself. To get a handle on this, he insisted that it was necessary to take a snapshot of language at a particular time and effectively produce a freeze-frame of it. This approach he referred to as synchronic. By freezing time, or better ignoring its effects, Saussure thought it would be easier to see that which was eternal and universal*." dalam Oxford Reference, '*Overview: Synchronic and Diachronic*', diakses di *https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100547367* pada 12 Oktober 2019.

umum, atau metode perbandingan dari asas-asas umum untuk menerangkan peristiwa-peristiwa khusus) dan induksi (pemikiran dari keadaan khusus, atau metode perbandingan dari analisis terhadap peristiwa khusus yang kemudian menghasilan kesimpulan umum).[103]

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia: Pemangku Kedaulatan Rakyat

Telaah terhadap terbentuknya MPR harus dilakukan dengan terlebih dahulu melihat lahirnya Pancasila dan UUD 1945. Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) merupakan badan yang mempersiapkan Indonesia memasuki kemerdekaan agar setelah meraih kemerdekaan, kehidupan kenegaraan didasari dengan ideologi negara dan terlindungi dengan konstitusi. Pancasila dan apa yang kelak menjadi konstitusi dibahas sejak Juni 1945 oleh BPUPKI (dan PPKI), didorong oleh pidato oleh Muh. Yamin, Soepomo, dan Soekarno.[104] Naskah hasil diskusi BPUPKI (yang disebut 'Hukum Dasar')[105] yang kemudian diubah beberapa bagiannya oleh PPKI (kemudian disebut 'Undang-Undang Dasar')[106] disahkan pada 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi. Dengan UUD 1945 sebagai dasar bernegara dan berhukum, terbentuklah Indonesia sebagai

---

[103] Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2009, hlm. 128-129.
[104] Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2019, hlm 167.
[105] *Ibid*, hlm 193.
[106] *Ibid*.

negara kesatuan yang berbentuk republik, dengan kedaulatan di tangan rakyat.

Dalam naskah asli UUD 1945, kedaulatan tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Hal ini menyiratkan gagasan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara, dan adanya lembaga tinggi negara yaitu organ atau perangkat kenegaraan lain yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Alasan mengapa MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara dapat dikaitkan pada konsepsi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang artinya pemehgang kekuasaan tertinggi dalam negara. Ini juga sejalan dengan konsep MPR sebagai pengejawantahan '*people with the right of self determination*' dalam hukum internasional.

Gagasan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan/atau negara dapat ditelusuri berasal dari pemikiran Soepomo[107] dan (juga dapat dikatakan) terinspirasi oleh sistem ketatanegaraan Uni Soviet (minus dominasi Partai Tunggal).[108]

---

[107] Dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa ''Badan Permusyawaratan'' berubah menjadi ''Majelis Permusyawaratan Rakyat'' dengan anggapan bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra-Amendemen).

[108] "*From 1918 through the 1980s the Communist Party of the Soviet Union was a monolithic, monopolistic ruling party that dominated the political, economic, social, and cultural life of the U.S.S.R. The constitution and other legal documents that supposedly ordered and regulated the government of the Soviet Union were in fact subordinate to the policies of the CPSU and its leadership. Constitutionally, the Soviet government and the CPSU were separate bodies, but virtually all high government officials were party members, and it was this system of interlocking dual membership in party and governmental bodies that enabled the CPSU to both*

Tidak boleh dilupakan pula dalam konteks ketatanegaraan Indonesia perkembangan sistem multipartai yang dimungkinkan oleh Maklumat Presiden X 1946, dan nampak jelas melalui Pemilihan Umum (Pemilu) 1955.

Bila melihat sistem ketatanegaraan Uni Soviet, kedaulatan rakyat dapat dipersamakan dengan kedaulatan negara dan berada di tangan Kongres.[109] Semua anggota adalah sekaligus anggota Partai (Komunis) sebagai wakil dari rakyat Soviet. Ketua Partai adalah *de facto* kepala pemerintahan dan negara (atau bisa menunjuk Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan). Dalam konfigurasi politik (hukum) ini, siapapun penyelenggara negara, baik Presiden atau Perdana Menteri, berkedudukan sebagai mandataris dan bertanggungjawab pada pemberi mandat. Adanya garis besar haluan negara (*policy guidance*) sebagai pedoman yang harus diperhatikan mandataris (penyelenggara pemerintahan) dapat dipahami dalam konteks ini.

---

make policy and see that it was enforced by the government." dalam Britannica, '*Communist Party of the Soviet Union*', diakses di *https://www.britannica.com/topic/Communist-Party-of-the-Soviet-Union* pada 10 Oktober 2019.

[109] "*The highest executive and administrative organ of state authority of the Union of Soviet Socialist Republics is the Council of People's Commissars of the U.S.S.R. ARTICLE 65. The Council of People's Commissars of the U.S.S.R. is responsible to the Supreme Soviet of the U.S.S.R. and accountable to it; and in the intervals between sessions of the Supreme Soviet it is responsible and accountable to the Presidium of the Supreme Soviet of the U.S.S.R.*" dalam Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics with Amendments and Additions adopted by the First, Second, Third, Sixth, Seventh and Eighth Sessions of the Supreme Soviet of the U.S.S.R., Kremlin, Moscow, December 5, 1936, Art. 64, diakses di *https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm* pada 12 Oktober 2019.

Sejalan dengan itu adalah ide Kongres Rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara dan rakyat juga muncul di RRC pada zaman Mao Tse Tung tahun 1946.[110] Disebutkan bahwa:[111]

> *The National People's Congress of the People's Republic of China is the supreme organ of state power. Its permanent body is the Standing Committee of the National People's Congress. The National People's Congress is composed of deputies elected from the provinces, autonomous regions, municipalities directly under the Central Government, and special administrative regions, and of deputies elected from the armed forces. All the minority nationalities are entitled to appropriate representation.*

Dalam konfigurasi ini, seluruh lapisan masyarakat (termasuk angkatan bersenjata dan kelompok minoritas) terwakili dan dipandang sebagai mewakili seluruh rakyat RRC dan sebab itu menjadi pemegang kedaulatan rakyat, dan menjadi lembaga yang tertinggi.

Pada sisi lain, serupa dengan yang terjadi di Uni Soviet, pemegang kekuasaan *de facto* di RRC adalah Partai Komunis. Disebut bahwa:[112]

> "*With more than 85 million members, the CCP is one of the largest political parties in the world. It is a monolithic,*

---

[110] "(1) All power in the People's Republic of China belongs to the people. (2) The organs through which the people exercise state power are the National People's Congress and the local people's congresses at different levels. (3) The people administer state affairs and manage economic, cultural and social affairs through various channels and in various ways in accordance with the law." dalam The Constitution law of People's Republic of China, Art. 2 [Sovereignty], diakses di *https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn147en.pdf* pada 12 Oktober 2019.

[111] China Government, State Structure of the People's Republic of China, 23 August 2014, diakses di *http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/23/content_281474982987300.htm pada 13 Oktober* 2019.

[112]Britannica, '*Chinese Communist Party political party, China*', diakses di *https://www.britannica.com/topic/Chinese-Communist-Party* pada 12 Oktober 2019.

monopolistic party that dominates the political life of China. It is the major policy-making body in China, and it sees that the central, provincial, and local organs of government carry out those policies."

Dapat ditambahkan bahwa:[113]

"The all-powerful politburo, The Communist Party controls the country from government to police to military. At the top, the politburo ensures the party line is upheld and controls three other important bodies: (a) the State Council; (b) the Central Military Commission; (c) the National People's Congress or parliament."

Dengan kata lain, kekuasaan politik riil ada di tangan partai politik (tunggal, *monolith*) yang berada di balik dan mengendalikan organ-organ negara lainnya, termasuk angkatan bersenjata dan pemerintahan. Kedaulatan rakyat secara *de jure* ada di tangan Kongres Rakyat (*the people is sovereign*), tapi kekuasaan (*real political power*) menjalankan negara dan pemerintahan ada di tangan partai politik. Dalam konteks ini pula dapat dipahami mengapa ujaran atau pidato dan kebijakan partai politik harus dipahami sebagai garis besar haluan negara, baik yang mencakup haluan ideologis maupun rencana-rencana besar pembangunan.

Dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa ketiga negara (Indonesia melalui UUD 1945; Uni Soviet; dan RRC di zaman Mao) menafsirkan konsep kedaulatan rakyat dengan membentuk badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan (akhirnya) negara. Demokrasi dan kedaulatan rakyat ditafsirkan berbeda, tapi memunculkan ide yang sama bahwa harus adanya satu

---

[113] BBC, '*China Anniversary: How the Communist Party Runs the Country*', diakses di *https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49631120/* pada 30 September 2019.

lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat atau adanya satu kekuasaan tertinggi yang menggerakan negara, pemerintahan dan rakyat.

Persoalan yang muncul adalah siapakah dan bagaimanakah kekuasaan rakyat itu dijalankan dan siapakah yang sebenarnya memegang dan mengendalikan kekuasaan (dilihat dari kacamata lembaga tertinggi, pimpinan partai politik (tunggal atau multipartai) dan adanya Presiden (sebagai Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan). Persoalan ini dijawab dengan cara atau konstelasi yang berbeda di tiga negara ini.

Pada saat yang sama perlu diajukan pandangan berbeda,[114] Penyusun UUD 1945 (Soekiman, Soepomo) mengemukakan bahwa UUD 1945 menggunakan "sistem sendiri". Disebutkan bahwa:

1. [Soekiman Iin] "Dalam pemandangan saya maka kedaulatan Majelis Permusyawaratan itu paling sedikit sama kedudukannya dengan *Rijksdag* Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah *Dai Nippon* atau *Tweede Kamer* dari *Staaten Generaal* Belanda, pemilihan badan-badan perwakilan mana ditetapkan oleh undang-undang dasar masing-masing negeri itu langsung oleh rakyat (Konstitusi Jerman Pasal 22, Konstitusi *Dai Nippon* Pasal 35, Konstitusi Belanda Pasal 83-84) karena Majelis Permusyawaratan Rakyat ini tidak dapat dibubarkan dalam bentukan konstruksi rancangan ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kedudukan lebih rendah daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena pekerjaannya itu membikin undang-undang biasa, *organieke wet* (Pasal 20-21)";
2. [A.B. Kusuma] mengemukakan bahwa para penyusun UUD 1945 membuat sistem pemerintahan sendiri, yang mendapat ilham dari Inggris yang mempunyai lembaga tertinggi yang *supreme* tempat kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*), akan

[114] Fatmawati, '*Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*', Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 41, No. 4, Oktober-Desember 2011, hlm. 696-723.

> tetapi penyusun UUD 1945 melihat bahwa sistem Inggris memungkinkan terjadinya pemerintahan yang bersifat diktatur bila partai dari Perdana Menteri mendapat kemenangan besar, sebab itu hanya bagian baik saja yang digunakan; selain itu, penyusun UUD 1945 pemerintahan yang selalu berganti, hingga mengambil dari Amerika tentang *fixed government*.

Terlepas dari adanya perbedaan pandangan di atas tentang asal mula atau inspirasi awal pemikiran MPR sebagai lembaga tertinggi negara, satu hal sama yang muncul adalah pandangan perlu diadakannya lembaga negara pemangku kedaulatan rakyat yang memberikan jaminan kepastian dalam wujud pedoman umum penyelenggaraan negara.

3. Awal-mula Garis-garis Besar Haluan Negara

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, BPUPKI dan PPKI menjadi lembaga penggerak persiapan kemerdekaan, perancang dasar negara (Pancasila) dan naskah konstitusi (UUD 1945). Dengan dikukuhkannya UUD 1945, diobentuk pula Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP adalah badan pembantu Presiden yang keanggotaannya terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah-daerah termasuk mantan anggota PPKI.

Berdasarkan Maklumat Pemerintah Republik Indonesia Nomor X (ditetapkan Wakil Presiden Moh. Hatta),[115] KNIP (sebelum MPR atau DPR terbentuk) memiliki kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang dan ikut menetapkan GBHN. Tidak ada penjelasan apa yang

[115] Maklumat Wakil Presiden X, 16 Oktober 1945, Berita Republik Indonesia Tahun I No. 2, hlm. 10, kolom 3, diakses di *http://hukum.unsrat.ac.id/pres/maklumat_wakil_presiden_no_x.pdf* pada 3 Oktober 2019.

dimaksud dengan GBHN pada saat itu. Apa yang terbaca dari 'Pendjelasan' adalah GBHN bukan "kebidjaksanaan (*dagelijks beleid*) Pemerintah sehari-hari", maupun "hal-hal jang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (*uitvoering*)." Singkat kata, GBHN adalah *policy guidance* yang ada pada tataran abstrak dan bukan konkrit menyangkut urusan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, termasuk implementasi (dan urusan penegakan) peraturan perundang-undangan.

Tidak tersedia data atau informasi apakah KNIP berhasil menyusun dokumen GBHN. Kemungkinan besar di masa-masa awal kemerdekaan hingga pengakuan kedaulatan, bentuk dan sistem negara-pemerintahan Indonesia masih terus berubah dan mencari bentuk. Tercatat pula bahwa sampai pada 1959 (pengakuan kedaulatan dan setelahnya), terjadi beberapa kali perubahan konstitusi: UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 1949, dan kemudian UUD Sementara (UUDS) pada 1950. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan UUD 1945, dengan dikukuhkan secara aklamasi oleh DPR (pada 22 Juli 1959–26 Juni 1960) pada 22 Juli 1959.[116] Sementara itu DPR Gotong Royong (GR) terbentuk pada 26 Juni 1960 dan berjalan hingga 15 November 1965.

---

[116] Dekrit juga membubarkan Konstituante, yang tugasnya adalah merancang konstitusi pengganti UUD 1945 yang sebenarnya dirancang untuk diberlakukan sementara atau setidaknya dilengkapi. Perumus UUD 1945 memberikan penjelasan demikian: "UUD hanya terdiri dari 37 pasal. Pasal-pasal lain hanya memuat peralihan dan tambahan. Maka rencana ini sangat singkat jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar Filipina. Maka telah cukup jikalau undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang

4. Ikhtiar Awal Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, pada 1959-1960 untuk pertama kali dibentuk MPRS oleh Presiden. Dasar hukum pembentukan MPRS tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959.[117] Disebutkan:

a. MPRS terdiri atas anggota DPR GR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.
b. Jumlah anggota MPR ditetapkan oleh Presiden.
c. Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya.
d. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden.
e. MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.

Jumlah anggota MPRS pada waktu dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 berjumlah 616 orang yang terdiri

---

menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuat, merubah dan mencabut. Demikianlah sistem undang-undang dasar." Naskah tersedia di *http://stmik.teknokrat.ac.id/peraturan/uud1945.pdf*.

[117] Penjelasan Umum Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1816: "Bentuk yuridis yang dipergunakan untuk menyusun Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ialah Penetapan Presiden. Penetapan Presiden ialah Peraturan Presiden sebelum adanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *in concrete* dalam rangka pelaksanaan Dekrit Presiden Republik Indonesia, Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959. Tindakan yang dilakukan dengan Penetapan Presiden itu akan dipertanggung-jawabkan hanya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya."

dari 257 Anggota DPR GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

Dalam konstelasi demikian, Presiden yang sebenarnya (*de facto*) mengendalikan MPR dengan menetapkan siapa saja yang diperkenankan menjadi anggota MPR. Hal ini kiranya sejalan dengan konsep demokrasi terpimpin dan juga ketidaksukaan Presiden pada sistem multi partai. Ketidaksukaan ini dapat dipahami dengan memperhatikan pergantian kabinet yang begitu cepat pada awal pendirian Republik dan terus berlanjut sampai dengan 1960-an. Ketidaksukaan ini juga jelas tercermin dalam Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959, pada 31 Desember 1959, tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian. Penetapan Presiden ini mencabut Maklumat Pemerintah 3 November 1945 mengenai anjuran pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik. Dibalik semangat itu dapat diduga adalah upaya Presiden untuk menciptakan stabilitas politik dengan menerima diktatur-demokratis (demokrasi terpimpin dan pembatasan gerak partai di lembaga tertinggi).

Penjelasan UUD 1945 dengan tegas menunjukkan: "Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*)". Majelis sebagai lembaga tertinggi negara inilah yang menetapkan UUD dan menetapkan GBHN dan mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Juga alinea lain dalam penjelasan menunjukkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi:

> "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*" (*next to* atau sejajar), akan tetapi *"untergeordnet*" (*subordinate* atau tunduk) kepada Majelis."

Dalam konstelasi yuridis ini, MPR sebagai pemangku kedaulatan rakyat memegang kekuasaan penyelenggaraan negara dan pemerintahan tertinggi dan menjalankan kewenangan besar itu dengan menunjuk Presiden dan Wakil Presiden, dan memerintahkan mereka menjalankan kekuasaan itu sesuai dengan arahan dan rekomendasi (*broad or general policy guidelines*).

5. Garis-garis Besar Haluan Negara: Rekomendasi Ideologi atau Rencana Pembangunan

Posisi dan kedudukan inilah yang dikompromikan ketika Soekarno diangkat oleh MPRS menjadi Presiden seumur hidup,[118] dan menentukan siapa-siapa saja yang diperkenankan menduduki jabatan sebagai anggota MPRS. Dengan kata lain, posisi *untergeordnet* ternyata dibalikan atau dikesampingkan. MPRS (yang dibentuk dan keanggotaannya ditetapkan Presiden) sebagai pemegang kedaulatan negara atau rakyat (dan menjadikannya lembaga tertinggi negara) mengangkat Soekarno sebagai pemimpin besar Revolusi, Presiden

[118] TAP MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia, Soekarno, menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup. Namun untuk motivasi politik dibaliknya baca pula: Asal Usul Gelar "Presiden Seumur Hidup" Sukarno dan Motif Politiknya, dapat diakses di *http://www.berdikarionline.com/bung-karno-bukan-diktator/*. Disebutkan: "Ide Angkatan 45–yang kemudian disokong Tentara untuk menjadikan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup hanyalah usaha untuk mencegah kelompok kiri, dalam hal ini PKI, memenangi Pemilu dan memegang kendali kekuasaan Republik saat itu. Sebaliknya, dengan menempatkan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, maka tentu tidak ada pemilu. Dengan demikian, pupuslah harapan PKI untuk merebut kemenangan politik lewat jalan Pemilu."

Seumur Hidup (alias penguasa tunggal). Maka Presiden (pemimpin besar Revolusi, dan seterusnya) menjelma menjadi pemangku kedaulatan rakyat atau negara yang menggeser kedudukan MPRS. Sistem pemerintahan demokratis yang dijalankan sebab itu pula disebut demokrasi terpimpin (*guided democracy*).

Dapat dipahami kemudian mengapa dalam konstelasi politik seperti ini, pidato politik Presiden dipahami dan diterima sebagai haluan politik atau ideologi (resmi) negara. Pidato atau wejangan dipersamakan dengan garis besar haluan negara. Hal ini nyata dalam pengukuhan TAP MPR S Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ini kiranya dapat diperbandingkan dengan posisi ketua Partai Tunggal (Partai Komunis di RRC atau Uni Soviet) yang juga secara berkala menerbitkan "arahan kebijakan umum" yang harus diejawantahkan pemerintah, baik sipil maupun militer, dan rakyat.

GBHN atau ideologi negara (dalam bentuk pidato Presiden lainnya di periode 1959-1965), baik yang dikukuhkan dalam TAP MPR atau berada di luarnya, adalah:[119]

1. "Amanat P.J.M. Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno Jang Diutjapkan Melalui RRI Pada Tgl. 3 Oktober 1965 Djam 01.30";
2. "Baperki Supaya Menjadi Sumbangan Besar Terhadap Revolusi Indonesia: Pidato Bung Karno pada pembukaan Kongres Nasional ke-8 BAPERKI di Istana Olahraga Gelora "Bung Karno" pada 14 Maret 1963" (Ampera dan Manifesto Politik Usdek);
3. "Membebaskan Irian Barat dengan segala jalan: Pidato Presiden Sukarno pada Akademi Pembangunan Nasional di Yogyakarta, 18 Maret 1962" (pembangunan nasional adalah

[119] Daftar dan naskah pidato dapat diakses di Perpustakaan Nasional, Pidato Presiden, di *https://kepustakaan-presiden.perpusnas.go.id/speech/*.

"*nation building*", membangun satu bangsa di dalam segala facetnya; Sosialisme Indonesia adalah sosialisme Pancasila. yang merupakan suatu pengangkatan yang lebih tinggi dari segala ajaran sosialisme, komunisme, Marxisme dan lain-lain);

4. "Membangun Dunia Kembali (*To Build The World a New*): Pidato Presiden Republik Indonesia di muka Sidang Umum P B.B. ke-XV tanggal 30 September 1960";
5. *"Only a Nation with Self-reliance Can Become a Great Nation*: Speech by H.E. President Soekarno at Commemoration of National Reawakening Day, 20 May 1962, at Negara Palace, Djakarta" (perlunya menggalang kemandirian dan kesatuan bangsa yang lebih kuat dengan Manifesto Politik Usdek dan NASAKOM).[120]

Ideologi negara menurut Soekarno (terkait dengan Dekrit Presiden 1959) diuraikan dalam Manifestasi Politik (Manipol). Manipol adalah isi pidato Soekarno yang berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita" pada peringatan hari kemerdekaan 17 Agustus 1959. Intisari Manipol terdiri dari lima unsur yang disebut USDEK, yaitu UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia.[121] Disebutkan pula: "Manipol

---

[120] Sidang Umum Ketiga MPRS dilaksanakan di Bandung pada tanggal 11-16 April 1965. Sidang Umum Ketiga MPRS menghasilkan empat ketetapan, yaitu: (1) Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul Berdiri di atas Kaki Sendiri yang lebih dikenal dengan "Berdikari" sebagai Penugasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia; (2) Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan; (3) Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang "Gesuri", "TAVIP" (Tahun *Vivere Pericoloso*), "*The Fifth Freedom is Our Weapon*" dan "*The Era of Confrontation*" sebagai Pedoman-pedoman pelaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia; (4) Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

[121] Martin Sitompul, Atas nama Ideologi Negara, dalam https://historia.id/politik/articles/atas-nama-ideologi-negara-6mR23

adalah garis-garis besar haluan negara. Pokok-pokok dari manipol ialah keseluruhan isi pidato Presiden pada 17 Agustus 1945 yang tidak dapat dipisahkan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang merupakan penjelasan resmi dari Dekrit".[122]

Dituliskan pula:[123]"Semenjak tanggal 5 Juli 1959 kaum pekerja Indonesia berhadapan dengan apa yang disebut 'sosialisme ala Indonesia'". Pada 5 Juli tersebut orang dibawa kembali ke UUD 1945 dan dalam rangkaian Dekrit Presiden kembali ke UUD 1945 ini ditetapkan Pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959, yang mana telah diperinci menjadi Manipol Republik Indonesia yang mengandung persoalan-persoalan pokok dan program umum revolusi Indonesia. Manifesto ini disusun menurut cara berpikir dan keyakinan Presiden Soekarno yang kemudian disahkan oleh Kabinet Kerja yang dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno sebagai haluan negara. Menurut UUD 1945, haluan negara ditentukan oleh MPR. Bila MPR ini sudah dibentuk, dengan sendirinya mengenai haluan negara ini akan diadakan pembicaraan secara khusus, sementara Manipol pemerintah Soekarno dinyatakan berlaku sebagai haluan negara. Pada hari Pahlawan tahun 1959 Presiden/Panglima Tertinggi/Perdana Menteri/Ketua Dewan Pertimbangan Agung Soekarno mengharapkan agar Manipol pemerintah yang sudah dinyatakan sebagai haluan negara itu dipelajari dan dipahami oleh tiap warga negara Indonesia, dan supaya seluruh lapisan masyarakat bersama-sama dengan alat

---

[122] Ibnu Parna, Marxisme dan MANIPOL USDEK, *https://bumirakyat.wordpress.com/2015/06/01/pancasila-manipol-usdek-dan-sosialisme-indonesia-dalam-tinjauan-marxisme/*.

[123] Ibnu Parna, "Marxisme dan Sosialisme ala Indonesia", *https://bumirakyat.wordpress.com/2015/06/01/pancasila-manipol-usdek-dan-sosialisme-indonesia-dalam-tinjauan-marxisme/*.

negara, baik sipil maupun militer, mencurahkan segala tenaga dan pikirannya guna melaksanakan Manipol tersebut.

Untuk atau berkaitan dengan rencana pembangunan, MPRS selanjutnya menerbitkan TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, dan Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Berdasarkan fakta ini, maka GBHN bukan dan harus dibedakan dari Garis Besar Pola/Haluan (rencana) pembangunan.

Sementara itu berkaitan dengan rencana pembangunan, Indonesia (sesuai ideologi Manipol Usdek dan semangat *nation and state building*) merujuk pada konsep negara pembangunan (*developmental state)* dari pendekatan negara-negara sosialis atau komunis. Dapat ditambahkan pula bahwa konsep negara pembangunan juga berkelindan dengan gagasan negara kesejahteraan (*welfare state)* yang dikembangkan negara Blok Barat untuk bangun kembali dunia Barat dari kehancuran Perang Dunia II.

Satu hal penting yang harus diperhatikan dalam kaitan dengan rencana pembangunan Indonesia saat itu adalah adanya pengaruh ideologi politik (komunis atau sosialis yang dilawankan diametral dengan liberal dan kapitalistik). Ideologi inilah yang berada di belakang dan mewarnai rencana pembangunan yang dibuat, peran negara dan swasta dalam pembangunan ekonomi.[124] Di dalam sistem

---

[124] Dengan semangat berdikari (*self reliance*) pada 1960 diterbitkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dengan salah satu program andalan: *land/agrarian reform*. Dimaksud dengan reforma agraria pada saat itu adalah membongkar sistem penguasaan tanah monopolistik (zaman Hindia Belanda

ekonomi kapitalis, negara hanya jadi regulator dari mekanisme pasar. Sebaliknya, dalam sistem ekonomi sosialis atau komunis, negara adalah inisiator, perencana, regulator dan penggerak ekonomi.

Perancang rencana pembangunan (Semesta) pada zaman Orde Lama adalah Dewan Ekonomi Nasional (yang adalah cikal bakal Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) dengan cita-cita sistem ekonomi berdiri di atas kaki sendiri. Sekalipun demikian, dalam kenyataan tetap dicari bantuan dalam bentuk pinjaman dari negara lain untuk mewujudkan rencana pembangunan. Secara *de facto*, Indonesia menjadi negara penerima bantuan (pinjaman) dari Uni Soviet, terutama untuk bangun angkatan bersenjata (Angkatan Laut dan Angkatan Udara)[125] dan infrastruktur. Sementara itu, Angkatan Darat justru berafiliasi dengan Amerika Serikat dan menjadi penerima bantuan. Untuk sebahagian ini menjelaskan sikap anti komunis dari Angkatan Darat (Jenderal A. Yani dan kemudian Jenderal A. H. Nasution).

Pendekatan ekonomi sosialis dengan satu dan lain cara dipengaruhi juga kebijakan nasionalisasi perusahaan asing (Belanda) pada 1959-1960, yang secara langsung dipicu oleh konfrontasi tentang Papua Barat, dan bersamaan dengan itu munculnya ide Jenderal A.H. Nasution untuk *civic mission* (dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)). ABRI harus dikaryakan untuk

---

maupun yang berlandaskan hukum adat atau setempat) dan memberdayakan petani kecil (*marhaen*) dengan memberikan mereka modal tanah.

[125] Martin Sitompul, '*Jenderal Nasution dan Senjata Uni Soviet*', diakses di *https://historia.id/politik/articles/jenderal-nasution-dan-senjata-uni-soviet-v2e25* pada 2 Oktober 2019. Dari sudut pandang lain, kedekatan Indonesia pada Uni Soviet juga dapat dipandang sebagai respon Indonesia terhadap kebijakan-kebijakan politik Amerika Serikat, lihat Baskara Wardaya, *Melawan Amerika: Konflik Perang Dingin 1953-1963*, Cetakan 1, Yogyakarta, Galangpress, 2008.

mengabdi negara tidak hanya di bidang pertahanan-keamanan tapi juga pemerintahan dan khususnya pembangunan ekonomi.

6. Orde Baru: Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai Rencana Pembangunan

Ketika Gerakan 30 September (G30S/Gestok) pada 1965 pecah, sejak itu terjadi peralihan kekuasaan. MPRS menolak pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno dan selanjutnya mencabut kekuasaan Presiden, mandataris MPRS, Panglima Tinggi ABRI, dan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno (berdasarkan TAP MPRS XXXIII/1967) dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai *care taker* (*de facto* sudah melalui Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada 1966) dan kemudian mandataris MPRS pada 1967).[126] Ini dilakukan setelah sebelumnya MPRS meluruskan kembali pengertian dan pemahaman tentang mandataris (TAP MPRS Nomor XVI/MPRS/1966 tentang pengertian Mandataris MPRS).[127]

Dalam kurun waktu 7-12 Maret 1967, MPRS (yang sudah dibersihkan dari unsur-unsur Partai Komunis Indonesia (PKI)) bersidang dan menetapkan: (1) TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno; (2) TAP MPRS Nomor XXXIV/MPRS/1967 tentang

---

[126] Tirto, '*Bagaimana Soeharto Mengambil Alih Kekuasaan dari Sukarno?*', diakses di *https://tirto.id/bagaimana-soeharto-mengambil-alih-kekuasaan-dari-sukarno-cEXm* pada 12 Oktober 2019.

[127] Pengertian tentang mandataris adalah sebagai berikut: (1) Mandataris MPRS adalah Presiden pemegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945; (2) Mandataris MPRS berkewajiban melaksanakan putusan-putusan yang ditugaskan oleh MPRS untuk dilaksanakannya; (3) Mandataris MPRS berkewajiban memberikan laporan pertangungjawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan MPRS.

peninjauan kembali TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara; (3) TAP MPRS Nomor XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan TAP MPRS Nomor XVII/1966; dan (4) TAP MPRS Nomor XXVI/MPRS/1967 tentang TAP Ketetapan MPRS Nomor XXVI/MPRS/1966.

Sebagai lembaga tertinggi megara, MPRS khususnya berkenaan dengan ideologi negara (setelah menolak Manipol Usdek) memberikan rekomendasi (arahan atau pedoman) ideologis baru, yakni setidak-tidaknya bukan komunism sebagaimana dapat dilihat dalam TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, terkait pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunis, Marxisme, dan Leninisme.

Sedangkan di bidang perencanaan pembangunan (*nation-state building*), Pemerintah mengubah haluan ideologi pembangunan dengan membuka diri menerima investasi asing (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri; Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi; Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan) dan membuka peluang eksploitasi sumber daya alam dengan ragam bentuk kerjasama (*Production Sharing Contract*, Kontrak Karya, Hak Pengusahaan Hutan, dan lain-lain) dalam rangka pembiayaan kegiatan pembangunan. Sekaligus secara resmi dikumandangkan (ideologi Soeharto) Trilogi Pembangunan, yaitu pertumbuhan ekonomi

(*economic growth* dengan penekanan pada *Gross Domestic Product/Gross National Product*), pemerataan (*trickle-down effect*) dan stabilitas politik *(security approach*).

MPR (dengan keanggotaan hasil Pemilu 1971)[128] pada 1973 menerbitkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang memuat gagasan pembangunan ekonomi berdasarkan gagasan W.W. Rostow (*stages of economic growth and development*), dari negara berbasis pertanian dengan intervensi negara dikembangkan menjadi negara industri maju setara dengan negara maju (Barat). GBHN sejak 1973 dipersamakan dengan (dalam pertimbangan): Pola Umum Pembangunan Nasional yang merupakan rangkaian kontinuitas program-program pembangunan (jangka panjang, menengah dan lima tahunan) di segala bidang untuk dapat mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, GBHN memuat garis besar rencana pembangunan di segala bidang.

---

[128] Sandro Gatra, '*Pemilu 1971, Demokrasi Semu*', 11 Januari 2014, diakses di *https://nasional.kompas.com/read/2014/01/11/1932246/Pemilu.1971.Demokrasi.Semu* pada 5 Oktober 2019. Disebutkan: Empat tahun setelah resmi menggantikan Soekarno sebagai Presiden RI, Soeharto menggelar pemilu pada 5 Juli 1971. Hajatan politik nasional itu memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat provinsi dan kabupaten. Ini pemilu pertama pada masa Orde Baru. Total ada 10 partai politik (parpol) yang bertarung kali ini dan hanya delapan parpol yang meraih kursi. Muncul dua partai baru, yaitu Golongan Karya (Golkar) dan Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Beberapa parpol pada Pemilu 1955 tak lagi ikut serta karena dibubarkan, seperti Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Partai Sosialis Indonesia (PSI), dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Pemilu menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup dan semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Golkar menang dengan mengantongi 62,8 persen suara (236 kursi DPR). Disusul Nahdlatul Ulama (NU) dengan 18,6 persen suara (58 kursi), Parmusi dengan 5,3 persen suara (24 kursi), Partai Nasionalis Indonesia (PNI) dengan 6,9 persen suara (20 kursi), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) dengan 2,3 persen suara (10 kursi).

Kebijakan menjaga stabilitas politik yang dinamis tidak hanya ditempuh dengan menghancurkan PKI sampai ke akar-akarnya,[129] namun juga dengan menata ulang sistem kepartaian politik dan melebur semua partai berbasis agama Islam ke dalam satu wadah: Partai Persatuan Pembangunan (Kaabah) dan yang berhaluan nasionalis-sekuler ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI),[130] dibentuk Golongan Karya yang menjadi wadah bagi Korps Pegawai Negeri Indonesia (Korpri)[131], utusan daerah (swapraja) dan ABRI, dan

---

[129] Menurut Berkas Genosida Indonesia, pada tengah malam 1 Oktober 1965, Panglima Antar Daerah Sumatra Letnan Jenderal Ahmad Mokoginta memerintahkan agar "segenap anggota Angkatan Bersendjata untuk setjara tegas/tandas, menumpas contra-revolusi ini dan segala bentuk penchianatan2 dan sematjamnja sampai keakar2nja." Para petinggi TNI juga menggambarkan operasi ini sebagai upaya untuk memusnahkan GESTOK, nama lain Gerakan 30 September. Lihat: Tirto, '*Pembunuhan Massal 1965: Bermula dari Aceh, Diulangi selama DOM*', diakses di *https://tirto.id/pembunuhan-massal-1965-bermula-dari-aceh-diulangi-selama-dom-dczH* pada 5 Oktober 2019.

[130] Gagasan fusi sebenarnya sudah pernah tertuang dalam pidato Presiden Soeharto dalam Kongres XII PNI tanggal 11 April 1970 di Semarang. Sebelum itu, wacana penyederhanaan partai-partai politik sudah tertuang dalam TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966. Fusi partai pada 1973 mengerucutkan jumlah partai menjadi dua saja plus satu Golongan Karya dalam Pemilu 1997 sampai Pemilu-pemilu berikutnya. Lima partai; PNI, IPKI, Murba, Partai Katholik, dan Parkindo difusikan ke dalam tubuh Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sementara empat lainnya; NU, Parmusi, Perti dan PSII melebur ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Baca Tirto, '*Sejarah Pemilu 1977: Taktik Fusi Parpol ala Soeharto & Orde Baru*' diakses di *https://tirto.id/dl3V*. Tirto, '*Partai Politik di Masa Orde Baru*', 5 Oktober 2018, diakses di *https://serbukindonesia.org/pub/partai-politik-di-masa-orde-baru/* pada 5 Oktober 2019. Disebutkan: Konsep penyederhanaan partai politik ini dikenal dengan Konsep Fusi yang menyederhanakan 10 partai politik menjadi 2 partai politik dan 1 Golongan Karya (organisasi kemasyarakatan) yang kemudian dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Ketiga kekuatan politik hasil fusi itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

[131] Pada 11 Februari 1970, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 12/1969 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6/1970 tentang Larangan Pegawai Negeri menjadi Anggota Parpol serta hanya boleh memberikan dukungan kepada Golkar. Jika ingin terlibat dalam Golkar atau parpol pegawai negeri harus

diterbitkan TAP MPR Nomor II/MPR/1978 pada 22 Maret 1978 tentang Eka Prasetya Panca Karsa dalam rangka memastikan bahwa seluruh komponen masyarakat dapat memahami dan menjalankan Pancasila secara murni dan konsekuen. Disebutkan bahwa:[132]

> "'Eka Prasetia Panca Karsa' dikemukakan Presiden sebagai sumbangan pikiran, yang masih perlu dikukuhkan oleh MPR hasil Pemilu 1977. Ini sesuai dengan sikap Kepala Negara yang demokratis dan tidak suka memaksakan keinginannya kepada rakyat. Sungguhpun begitu karena sumbangan pikiran itu digali dan diolah dari kenyataan yang hidup dalam masyarakat kita sehari-hari, sudah selayaknya dihayati dan kemudian diamalkan oleh kita bersama-sama."

Pidato inilah yang kemudian dikukuhkan menjadi TAP MPR Nomor II/MPR/1978. Dapat dikatakan bahwa "pidato Presiden" Soeharto sekalipun tidak disebut lagi sebagai GBHN (yang memuat rencana pembangunan) masih difungsikan sebagai garis besar haluan (ideologi) Negara.

Dari sudut pandang berbeda juga dapat dikatakan bahwa pada akhirnya yang diciptakan adalah demokrasi semu. Golkar sebagai organisasi massa yang sekaligus partai resmi pemerintah adalah kendaraan politik Presiden, sedangkan dua partai yang masih dibolehkan ada (PDI dan PPP) terlalu kecil dan sangat tergantung pada pemerintah. Dengan dominasi Golkar dan ABRI yang dikendalikan Presiden sebagai Panglima Tertinggi, maka MPR pada akhirnya kembali *de facto* berada di bawah kendali Presiden.

---

mendapat izin khusus dari pimpinannya. Korps Pegawai Negeri dalam hal ini dianggap harus bersikap netral (tidak berpihak pada partai politik manapun) dan sekaligus setia pada Golongan Karya yang dinarasikan sebagai bukan Partai Politik sekalipun *de facto* bertindak dan berfungsi sebagai partai politik.

[132] Soeharto.co, '*HM Soeharto Menggapai Tinggal Landas*', diakses di *http://soeharto.co/eka-prasetia-panca-karsa/* pada 7 Oktober 2019.

Kedudukan lebih tinggi ini ditunjukkan pula oleh proses pembentukan perencanaan pembangunan. Rencana pembangunan (jangka panjang dan menengah) digodok oleh Bappenas (dengan atau tanpa masukan dari Kementerian) dan diajukan sebagai usulan pada MPR untuk disahkan sebagai ketetapan yang harus dilaksananakan mandataris MPR (yang sudah sejak semula mengusulkannya).

7. Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Garis Besar Haluan Negara 1997-1998 dan Amandemen (2000)

Enam poin tuntutan reformasi, yaitu penegakan supremasi hukum, pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, mengadili Soeharto dan kroninya, amandemen konstitusi, pencabutan dwifungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri), serta pemberian otonomi daerah seluas-luasnya. Presiden Soeharto kemudian turun (berhenti sebagai Presiden setelah 32 tahun berkuasa) dan dalam beberapa tahun setelahnya, UUD 1945 diamandemen (empat kali). Terjadi perubahan terhadap sistem tata pemerintahan (terjadi desentralisasi atau otonomi daerah), pola perencanaan pembangunan terpusat ditinjau ulang, dibuka kebebasan (kembali) untuk membentuk partai politik (termasuk Golkar sekarang menjadi partai politik).

MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara pemangku kedaulatan rakyat, melainkan menjadi salah satu lembaga tinggi negara di samping Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung (dan DPA yang dibubarkan melalui amandemen UUD 1945 yang keempat). Sejak itu MPR muncul lima tahun sekali atau bilamana diperlukan dalam menjalankan kewenangannya, dan terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hasil Pemilu.

Sementara Presiden tidak lagi dipilih dan ditunjuk dalam rapat MPR, melainkan langsung dipilih rakyat melalui Pemilu. Pola ini, dengan sejumlah perbedaan, dapat disandingkan dengan Kongres Amerika yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate* (perwakilan dari tiap negara bagian).[133]

Perubahan UUD 1945 nyatanya bukan hanya didasarkan pada keinginan untuk hidup demokratis. Menurut Parbottinggi,[134] UUD 1945 belum pernah ditetapkan sebagai konstitusi Indonesia yang resmi oleh badan perwakilan yang dipilih oleh rakyat. Di masa pemerintahan Orde Baru, MPR yang mana terdiri dari sebagian besar anggota Golongan Karya pernah membentuk TAP MPR mengenai referendum UUD 1945. Hal ini tentu saja bertentangan dengan isi UUD 1945 itu sendiri. Selain itu, UUD 1945 dalam naskah asli cenderung diktator karena sifat *executive heavy*, dan kecenderungan multitafsir dalam pembahasaan yang terlalu sederhana. Dengan sifat ini, maka yang dianggap benar adalah tafsir konstitusi oleh Presiden. Dengan amandemen, dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, otonomi daerah seluas-luasnya, pemilihan Presiden secara langsung, dan lembaga tambahan yaitu DPD sebagai pelengkap terhadap DPR.[135]

Sejak itu pula semua TAP MPR (termasuk tentang GBHN dan ideologi negara) yang ada dipersoalkan landasan keabsahannya. Pada 2003, MPR menerbitkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang

---

[133] R. P. D. Untung Sri Hardjanyo dan Ratna Herawati, '*Perbandingan Badan Perwakilan Rakyat Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Amerikat Serikat*', Diponegoro Law Journal, Vol. 5, No. 3, hlm. 1-25.

[134] Mochtar Parbottingi dan Abdul Mukhtie Fadjar, *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta, Sinar Harapan, 2002, hlm. 37-38.

[135] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm. 19-20.

Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dari Tahun 1960 Sampai Tahun 2002. Atas dasar TAP MPR I/MPR/2003 itu, sepanjang 1960–2002 terdapat 139 ketetapan MPRS/MPR. Materi dan status hukum TAP MPRS/MPR dikelompokan dalam enam pasal (kategori).[136]

Dengan demikian, tidak ada lagi TAP MPR yang difungsikan sebagai GBHN, baik dalam arti rencana pembangunan jangka panjang maupun pedoman tentang haluan ideologi politik (termasuk ekonomi) negara. Sebagai gantinya adalah Presiden (dan DPR) yang menerbitkan undang-undang yang memuat rencana pembangunan jangka panjang. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (UU 17/2007).

Dalam Pasal 3 UU 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025 diatur bahwa RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan

---

[136] Pertama, TAP MPRS/MPR bersifat mengatur dan memberikan tugas kepada Presiden. Kedua, TAP MPRS/MPR bersifat penetapan (*beschikking*). Ketiga, TAP MPRS/MPRS yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*). Keempat, TAP MPRS/MPR bersifat deklaratif. Kelima, TAP MPRS/MPR bersifat rekomendasi. Dan keenam, bersifat perundang-undangan. Berdasarkan pengelompokan dalam pasal-pasal TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003, materi status hukum TAP MPRS/MPR terbagi menjadi beberapa status yakni: dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; tetap berlaku dengan ketentuan; tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004; tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; tetap berlaku sampai dengan ditetapkan peraturan tata tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilu 2004; dan dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum karena bersifat final telah dicabut. Lihat Rofiq Hidayat, '*Mereposisi Status Tap MPR dalam Sistem Hukum Indonesia*', 18 Agustus 2018, diakses di *https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b7802cb9fcf1/mereposisi-status-tap-mpr-dalam-sistem-hukum-indonesia/* pada 11 Oktober 2019.

UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah pembangunan nasional.

Meski demikian, MPR masih memiliki kewenangan yang membuatnya dapat tetap disebut sebagai lembaga '*supra*' atas kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden, kekuasaan untuk menentukan *impeachment* terhadap Presiden sekalipun telah direkomendasikan oleh Mahkamah Konstitusi, dan wewenang *judicial review*.[137] Sifat ini masih menunjukkan karakteristik sistem Parlementer yang cukup kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga terjadi kebingungan dalam hal *checks and balances*, di mana Presiden melaksanakan sistem Presidensial sedangkan parlemen cenderung melaksanakan tugasnya berdasarkan sistem Parlementer.[138]

Menurut Jimly Asshiddiqie,[139] perubahan konstitusi dilakukan karena sebelum amandemen, jika MPR disebut sebagai lembaga tertinggi dan membawahi lembaga tinggi negara lainnya, DPR kemudian menjadi sederajat dengan Presiden sebagai penyelenggara tertinggi di bawah MPR. Meski bersifat '*nebengeordnet*' terhadap Presiden, kedudukan DPR sangat kuat karena tidak dapat dibubarkan Presiden (sebaliknya, sebagai konsekuensi sistem presidensial (*quasi*),

---

[137] Jurdi, *op.cit*., hlm. 232.
[138] *Ibid*., hlm. 234.
[139] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

DPR juga tidak dapat menjatuhkan Presiden) dan terus dapat menjadi pengawas tindakan Presiden. Presiden dapat diberhentikan melalui *impeachment* oleh MPR tanpa harus mendapat keputusan dari pihak manapun, dan diketahui bahwa MPR berfungsi sebagai parlemen.

8. Perbandingan Hukum terhadap Lembaga Sejenis MPR di Masa Kini

Beberapa negara dapat dilihat memiliki badan serupa MPR, meski dengan tugas yang berbeda, antara lain di Turki, Iran, Mesir, dan Bahrain. Dalam konstitusi Iran, tercantum demikian:[140]

> *Article 91 [Guardian Council]*
>
> *With a view to safeguard the Islamic ordinances and the Constitution, in order to examine the compatibility of the legislation passed by the Islamic Consultative Assembly with Islam, a council to be known as the Guardian Council is to be constituted with the following composition: 1. six religious men, conscious of the present needs and the issues of the day, to be selected by the Leader, and 2. six jurists, specializing in different areas of law, to be elected by the Islamic Consultative Assembly from among the Muslim jurists nominated by the Head of the Judicial Power.*
>
> *Article 94 [Review of Legislation]*
>
> *All legislation passed by the Islamic Consultative Assembly must be sent to the Guardian Council. The Guardian Council must review it within a maximum of ten days from its receipt with a view to ensuring its compatibility with the criteria of Islam and the Constitution. If it finds the legislation incompatible, it will return it to the Assembly for review. Otherwise the legislation will be deemed enforceable.*
>
> *Article 99 [Supervision of Elections]*

[140] International Constitutional Law Project Information, '*Iran Constitution*', diakses di *http://www.servat.unibe.ch/icl/ir00000_.html* pada 15 Oktober 2019. Terjemahan dilakukan oleh Kantor Kedutaan Besar Iran di London dan disesuaikan oleh ICL.

The Guardian Council has the responsibility of supervising the elections of the Assembly of Experts for Leadership, the President of the Republic, the Islamic Consultative Assembly, and the direct recourse to popular opinion and referenda.

Article 177 [Revision by Council and Referendum]

(1) The revision of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, whenever needed by the circumstances, will be done in the following manner: The Leader issues an edict to the President after consultation with the Nation's Exigency Council stipulating the amendmentsor additions to be made by the Council for Revision of the Constitution which consists of: 1. Members of the Guardian Council; 2. heads of the three branches of the government; 3. permanent members of the Nation's Exigency Council; 4. five members from among the Assembly of Experts; 5. ten representatives selected by the Leader; 6. three representatives from the Council of Ministers; 7. three representatives from the judiciary branch; 8. ten representatives from among the members of the Islamic Consultative Assembly; and 9. three representatives from among the university professors.

(2) The method of working, manner of selection and the terms and conditions of the Council shall be determined by law.

(3) The decisions of the Council, after the confirmation and signatures of the Leader, shall be valid if approved by an absolute majority vote in a national referendum.

(4) The provisions of Article 59 shall not apply to the referendum for the "Revision of the Constitution."

(5) The contents of the articles of the Constitution related to the Islamic character of the political system; the basis of all the rules and regulations according to Islamic criteria; the religious footing; the objectives of the Islamic Republic of Iran; the democratic character of the government; the holy principle; the Imamate of Ummah; and the administration of the affairs of the country based on national referenda, official religion of Iran and the religious school are unalterable.

Sistem pemerintahan Iran memiliki suatu organ yaitu *Guardian Council* yang terdiri dari dua belas orang: enam di antaranya adalah

ahli hukum Islam, enam lainnya adalah juris dengan bidang hukum yang berbeda-beda. Tugas dari organ ini cukup luas, termasuk di dalamnya melakukan interpretasi Konstitusi Iran, mengawasi dan menerima kandidat untuk menjadi Presiden, anggota *Islamic Consultative Assembly* (parlemen), dan anggota *Assembly of Experts* (badan deliberatif untuk memantau, memberhentikan, dan memilih kepala negara), dan melakukan *review* terhadap peraturan yang dibentuk oleh *Islamic Consultative Assembly* agar sesuai dengan Konstitusi dan hukum Islam. Peraturan yang tidak sesuai tidak dapat dilaksanakan, dan harus dikembalikan pada *Islamic Consultative Assembly* untuk diperbaiki. Selain itu, untuk melakukan perubahan Konstitusi Iran, pengajuan perubahan harus dilakukan oleh *Council for Revision of the Constitution* yang salah satu anggotanya adalah dari *Guardian Council*. Dalam kaitannya dengan perubahan konstitusi, menarik bila melihat susunan *Council for Revision of the Constitution* karena adanya pelibatan pihak yang beragam, yaitu perwakilan dari *Guardian Council*, perwakilan dari *Assembly of Experts*, perwakilan dari tiga cabang pemerintahan yang lain, anggota tetap *Exigency Council* (penengah antara *Islamic Consultative Assembly* dan *Guardian Council*), perwakilan yang dipilih oleh kepala negara, perwakilan dari *Council of Ministers* (Menteri), perwakilan dari lembaga peradilan (*judiciary*), perwakilan dari *Islamic Consultative Assembly*, dan perwakilan dari perguruan tinggi (akademisi).

Selanjutnya, dalam konstitusi Turki, tercantum demikian:[141]

Preamble

[141] Refworld, '*Constitution of the Republic of Turkey*', diakses di *https://www.refworld.org/docid/3ae6b5be0.html* pada 15 Oktober 2019.

This CONSTITUTION was prepared by the Consultative Assembly, given final form by the Council of National Security, which are the legitimate representatives of the Turkish Nation, and adopted, approved and directly enacted by the Turkish Nation,

PROVISIONAL ARTICLE 3

With the convening of the Turkish Grand National Assembly and the formation of the Bureau of the Assembly following the first general elections held in accordance with the Constitution:

a. Act No. 2324 of 27 October 1980 on the Constitutional Order;

b. Act No. 2356 of 12 December 1980 on the Council of National Security;

c. Act No. 2485 of 29 June 1981 on the Constituent Assembly, shall cease to have effect and the legal existence of the Council of National Security and the Consultative Assembly shall terminate.

Lembaga yang disebut *Consultative Assembly* kini telah dibubarkan seiring dengan selesainya tugas organ tersebut yang adalah untuk membentuk Konstitusi saja.

Mesir juga memiliki lembaga yang disebut *Senate* (berdasarkan Referendum Konstitusi Mesir pada April 2019, sebelumnya disebut *Consultative Council*). Dalam referendum tersebut, disebutkan bahwa *Senate* bertugas untuk mempelajari dan menegakkan prinsip-prinsip yang diperjuangkan dalam revolusi Mesir (*Egyptian revolution*) dan mendorong demokrasi. *Senate* juga berperan dalam fungsi konsultasi tentang amandemen konstitusi, rencana pengembangan sosial dan ekonomi untuk lima tahun, perjanjian terkait perdamaian dan persekutuan dengan negara lain (*alliance*) serta kedaulatan negara, serta peraturan baik peraturan internal maupun hubungan luar negeri yang akan diserahkan oleh Presiden.

Bahrain juga memiliki lembaga serupa yaitu *Consultative Council* meski dengan susunan dan tugas yang berbeda. Dalam Konstitusi Bahrain:[142]

> *Article 51*
>
> *The National Assembly consists of two Chambers: the Consultative Council and the Chamber of Deputies.*
>
> *Article 81*
>
> *The Prime Minister shall present bills to the Chamber of Deputies, which is entitled to pass, amend or reject the bill. In all cases the bill shall be referred to the Consultative Council, which is entitled to pass, amend or reject the bill or to accept any amendments which the Chamber of Deputies had introduced to the bill, or had rejected or amended them. However, priority of debate shall always be given to bills and proposals put forward by the Government.*
>
> *Article 82*
>
> *If the Consultative Council does not approve a bill passed by the Chamber of Deputies, whether the Consultative Council's decision involves rejection, amendment, deletion or addition, the President of the Council shall return it to the Chamber of Deputies for reconsideration.*
>
> *Article 83*
>
> *If the Chamber of Deputies approves a bill as it was received from the Consultative Council, the President of the Chamber of Deputies shall forward it to the Prime Minister within a period not exceeding two weeks for submission to the King.*
>
> *Article 84*
>
> *The Chamber of Deputies may reject any amendment made to a bill by the Consultative Council, and may insist on its previous decision without introducing any new amendments to the bill. In such a case the bill shall be returned to the Consultative Council for reconsideration. The Consultative Council may accept the*

---

[142] FAO, 'Bahrain's Constitution of 2002 with Amendments through 2012', diakses di *http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bah117079.pdf* pada 1 November 2019.

decision of the Chamber of Deputies or insist on its previous decision.

Article 85

Should the two Chambers disagree over a bill twice, the National Assembly, presided over by the President of the Chamber of Deputies, shall convene for deliberation on the disputed clauses, and the bill shall require the approval of the majority of the members of the National Assembly present. If the bill is rejected in this manner, it may not be submitted to the National Assembly again during the same legislative session.

Sistem pemerintahan Bahrain mengenal sistem bikameral. Lembaga legislatifnya yaitu *National Assembly* terdiri dari dua kamar yaitu *Consultative Council* (*upper house*) dan *Chamber of Deputies* (*lower house*) yang menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan serta pengawasan. *Consultative Council* terdiri empat puluh anggota yang dipilih secara langsung oleh Raja. Semua peraturan perundang-undangan, selain *Royal Decrees*, harus disetujui oleh *Consultative Council* dan *Chamber of Deputies*. Dengan adanya sistem yang demikian, memungkinkan pelibatan pihak dengan keahlian yang relevan serta perwakilan dari kelompok minoritas dalam proses legislasi.

Di Indonesia sendiri, meski yang umumnya dianggap bikameral adalah DPR dan DPD, hubungan antara *Consultative Council* dan *Chamber of Deputies* di Bahrain, sebagaimana hubungan *Senate* dan *House of Representatives* dapat dijadikan inspirasi dalam sistem legislasi Indonesia, dan bukan tidak mungkin juga diarahkan pada sistem trikameral (DPR, DPD, dan MPR) dengan kewenangan yang telah dibatasi masing-masing lembaga agar tidak tumpang tindih. Selain itu, dalam kaitannya dengan GBHN, Indonesia kini telah beralih dari GBHN kepada rencana pembangunan nasional (sebagaimana

diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) dengan adanya amandemen UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan bahwa GBHN telah ditiadakan. MPR dapat memegang peran konsultatif dalam penyusunan rencana pembangunan nasional seperti kewenangan *Senate* di Mesir dalam memberikan nasihat untuk rencana pembangunan ekonomi dan sosial lima tahun. MPR dapat pula berperan dalam evaluasi rencana pembangunan yang telah dibuat tersebut.

Dalam hal amandemen UUD 1945, mungkin juga perlu dipertimbangkan mekanisme seperti yang dilakukan Iran yakni pelibatan berbagai pihak agar amandemen UUD 1945 tidak semata digerakkan oleh kepentingan politik saja. Pada hakikatnya, *constitution is made for man not man for the constitution*, sehingga menjadi penting bahwa amandemen konstitusi dibuat dengan berdasarkan pada kepentingan masyarakat serta perlindungan hak asasi manusia. *Constitutional reform* harus didasarkan pada hak asasi manusia utamanya, kemudian kesejahteraan dan kemkmuran rakyat. Beberapa pertanyaan yang dapat dijadikan pertimbangan dalam pelaksanaan amandemen konstitusi: (1) Apakah amandemen dilakukan untuk kepentingan sesaat atau untuk kepentingan mendatang atau jangka panjang; (2) Apakah amandemen yang diusulkan merupakan respon politik semata atau respon terhadap hak asasi manusia; (3) Apakah amandemen yang diusulkan konsisten dengan sistem ketatanegaraan (perlu pemahaman terhadap doktrin-doktrin ketatanegaraan); dan (4) Apakah amandemen yang diusulkan dapat diterapkan ataukah hanya aspirasi. Pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti ini akan dapat dijawab dengan maksimal apabila

proses amandemen UUD 1945 tidak hanya dilakukan oleh satu pihak saja (nyatanya sekarang pada prakteknya Mahkamah Konstitusi pun telah melakukan 'perubahan' terhadap pemaknaan UUD 1945 melalui putusan-putusan *judicial review*-nya), melainkan melibatkan banyak pihak utamanya dengan pemahaman hukum ketatanegaraan serta hak asasi manusia yang baik.

Daftar Pustaka

A. Buku

Algemeene Secretarie, *Regeringsalmanaak voor Nederlandsch-Indie 1942*, eerste gedeelte: Grondgebied en Bevolking, Inrichting van het Bestuur van Nederlandsch-Indie, Batavia: Landsrukkerij

Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations: Vol. I*, New Heaven, The Rumford Press, 1950

Bagehot, Walter, *The English Constitution*, London: Oxford University Press, second ed., eighth printed, 1955

Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan,* Bandung: Armico, 1986

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

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

_____, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

Bonar Sidjabat, 'Notulen Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia', Majalah Ragi Buana, 52, 1968

Budiman Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982

Day, Clive, *The Policy and Administration of the Dutch in Java*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1972

De Kat Angelino, A.D.A., *Staatkundig Beleid en Bestuurszorg in Nederlandsch-Indie*, tweede deel: de overheidszorg in Nederlandsch-Indie, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1931

De Louter, J., *Handboek van het Staats- en Administratief Recht van Nederlandsch- Indie*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1944

Denisov, A. dan M. Kirichenko, *Soviet State Law*, Moscow: Foreign Languages Publishing House, 1960

Emmerson, Donald K., *Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural*

Politics, Ithaca: Cornell University Press, 1976

Encyclopaedia of the Social Sciences, New York: The MacMillan Company, 1951, 15 vols.

Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff-E.J. Brill, 1905, 4 delen

Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019

Finer, H., *The Major Governments of Modern Europe*, New York: Harper & Row Publ., second printing, 1962

Finer, S.E., *Comparative Government*, Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1977

_____, *Five Constitutions*, Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1979

Franssen, C.J., et. al., *Staatsinrichting van Nederland en Nederlandsch-Indie*, Groningen: J.B. Wolters' , 1930

Gunseikanbu, *Orang Indonesia yang Terkemuka di Jawa*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1986

Hasselt, W.J.C. van, *Nederlandsche Staatsregelingen en Grondwetten*, Amsterdam: N. Samsom N.V., dertiende druk, 1948

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, cet. ke empat, 1981

Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta:Prestasi Pustaka Publisher, 2009

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang,* Jakarta: Konstitusi Press, 2006

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

_____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta:PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009

_____, *Perihal Undang-Undang,* Jakarta: Rajawali Pers, 2011

Joeniarto, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Negara yang Tertinggi*, Jakarta: Bina Aksara, 1982

Kahin, George McTurnan, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1970

Kleintjes, Ph., *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indie*, Eerste deel, Amsterdam: J.H. de Bussy, 1932

Laboratorium Hukum Fak. Hukum Universitas Katolik Parahyangan, *Ketrampilan Perancangan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997

Logemann, J.H.A., Ke*terangan-keterangan Baru tentang Terjadinya Undang- Undang Dasar 1945*, terjemahan Darji Darmodiharjo, Jakarta: Aries Lima, cet. ketiga, 1983

Maarseveen, Henc van, dan Ger van der Tang, *Written Constitution: A Computerized Comparative Study*, New York: Oceana Publications, Inc., 1978

Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jogjakarta: Edisi I,Penerbit Kanisius, 2007

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I,* Bandung: Alumni, 2009

Mochtar Parbottingi dan Abdul Mukhtie Fadjar, *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Sinar Harapan, 2002

Moh. Kusnardi & Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1980

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, Jakarta: Soeroengan, cet. ke dua, 1971

Neumaan, Robert G., *European and Comparative Government*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., third edition, 1960

Norton, Thomas James, *The Constitution of the United States: Its Sources and Its Application*, New York City: Nesterman

Peblishing Co., Inc., tenth printing, 1945

Peaslee, Amos J., *Constitutions of Nations*, The Hague: Martinus Nijhoff, second printing of the second edition, 1956

Pringgodigdo, A.G., 'Sejarah Pembuatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945', Majalah Hukum dan Masyarakat, tahun ke III, no. 2, Mei 1958.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi revisi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2006

Robson, William A., *The British System of Government*, London: Longmans, Green and Co., third edition, 1948

Schrieke, J.J., 'The Administrative System of the Netherlands-Indies', Bulletin van het Koloniaal Instituut te Amsterdam, vol. II: 1938-1939.

Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2005

Sieghart, M.A., *Government by Decree*, London: Stevens and sons Ltd., 1950

Simorangkir, J.C.T., *Penetapan Undang-Undang Dasar: dilihat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, edisi baru, 1981

_____, *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remaja Karya CV, 1985

_____, *Sistem Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito,1987

Supomo, R., *Sejarah Politik Hukum Adat*, jilid 1, Jakarta: Pradnya Paramita, cet. ke dua, 1982

Susanto Tirtoprodjo, *Sejarah Pergerakan Nasional Indonesia*, Jakarta: PT Pembangunan, cet. ke tiga, 1968

Verslag van de Commissie tot Bestudeering van Staatsrechtetlijke Hervormingen, deel II: Indie's Wenschen, New York, tweede druk, 1944

Wade, E.C.S. dan Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London: Longman Group Ltd., eighth ed., 1970

Witman, S.L., dan J.J. Wuest, *Comparative Government (Visualized)*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co., reprinted, 1963

Wolhoff, G.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Djakarta: Timun Mas N.V., 1955

B. Jurnal

Eko Sugitario, *Perubahan Undang-Undang Dasar dan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat,* Jurnal Yustika, Vol. 4 No. 1, Juli 2001

Fatmawati, '*Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*', Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 41, No. 4, Oktober-Desember 2011

Joko Widarto, *Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 7 Ayat (1) Butir b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* Jurnal Lex Jurnalica, Volume 11 Nomor 1 Tahun 2014, diakses dari *https://media.neliti.com/media/publications/18004-ID-konstitusionalitas-ketetapan-majelis-permusyawaratan-rakyat-dalm-pasal-7-ayat-1.pdf*

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Tinjauan terhadap Materi dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz (Hasil Penelitian terhadap Ketetapan MPRS/MPR sejak Tahun 1960 s/d 2000),* Jurnal Hukum Internasional *Indonesian Journal of Internasitional Law,* Volume 2 Nomor 4, 2005

Ni'matul Huda, *Mendesain Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol.4, Nomor 3, September 2007

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

R. P. D. Untung Sri Hardjanyo dan Ratna Herawati, '*Perbandingan Badan Perwakilan Rakyat Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Amerikat Serikat*', Diponegoro Law Journal, Vol. 5, No. 3

C. Hasil Penelitian/Seminar/Simposium

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V),* Jakarta: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990

Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik Penataan Kewenangan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018

I Nengah Suantra, *Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial*, Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial , Bali, September 2017

Rachmani Puspitadewi, *Penelusuran Ketetapan MPRS/MPR 1960-2003: Mempertanyakan Keberadaan Ketetapan MPR,* disajikan dalam Simposium Nasional "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?" diselenggarakan oleh Bagian Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, Bandung, 31 Oktober – 1 November 2012.

Tim Penyusun Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Kajian Akademik "*Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam Sistem Hukum Indonesia*", Cetakan Pertama, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, November 2018

D. Internet

Asal Usul Gelar "Presiden Seumur Hidup" Sukarno dan Motif Politiknya, diakses di *http://www.berdikarionline.com/bung-karno-bukan-diktator/*

BBC, '*China Anniversary: How the Communist Party Runs the Country'*, diakses di *https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49631120/*

Britannica, '*Chinese Communist Party political party, China*', diakses di *https://www.britannica.com/topic/Chinese-Communist-Party*

Britannica, '*Communist Party of the Soviet Union*', diakses di *https://www.britannica.com/topic/Communist-Party-of-the-Soviet-Union*

China Government, State Structure of the People's Republic of China, 23 August 2014, diakses di *http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/23/content_281474982987300.htm*

Constitution (Fundamental law) of the Union of Soviet Socialist Republics with Amendments and Additions adopted by the First, Second, Third, Sixth, Seventh and Eighth Sessions of the Supreme Soviet of the U.S.S.R., Kremlin, Moscow, December 5, 1936, Art. 64, diakses di *https://www.marxists.org/reference/archive/stalin/works/1936/12/05.htm*

FAO, 'Bahrain's Constitution of 2002 with Amendments through 2012', diakses di *http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bah117079.pdf*

Ibnu Parna, Marxisme dan MANIPOL USDEK, *https://bumirakyat.wordpress.com/2015/06/01/pancasila-manipol-usdek-dan-sosialisme-indonesia-dalam-tinjauan-marxisme/.*

Ibnu Parna, "Marxisme dan Sosialisme ala Indonesia", *https://bumirakyat.wordpress.com/2015/06/01/pancasila-manipol-usdek-dan-sosialisme-indonesia-dalam-tinjauan-marxisme/.*

International Constitutional Law Project Information, '*Iran Constitution*', diakses di *http://www.servat.unibe.ch/icl/ir00000_.html*

Maklumat Wakil Presiden X, 16 Oktober 1945, Berita Republik Indonesia Tahun I No. 2 diakses di *http://hukum.unsrat.ac.id/pres/maklumat_wakil_presiden_no_x.pdf*

Martin Sitompul, Atas nama Ideologi Negara, dalam *https://historia.id/politik/articles/atas-nama-ideologi-negara-6mR23*

Martin Sitompul, '*Jenderal Nasution dan Senjata Uni Soviet*', diakses di *https://historia.id/politik/articles/jenderal-nasution-dan-senjata-uni-soviet-v2e25*

Overview: Synchronic and Diachronic', diakses di *https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100547367*

Refworld, '*Constitution of the Republic of Turkey*', diakses di *https://www.refworld.org/docid/3ae6b5be0.html*

Rofiq Hidayat, '*Mereposisi Status Tap MPR dalam Sistem Hukum Indonesia*', 18 Agustus 2018, diakses di *https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b7802cb9fcf1/mereposisi-status-tap-mpr-dalam-sistem-hukum-indonesia/*

Sandro Gatra, '*Pemilu 1971, Demokrasi Semu*', 11 Januari 2014, diakses di *https://nasional.kompas.com/read/2014/01/11/1932246/Pemilu.1971.Demokrasi.Semu*

Soeharto.co, '*HM Soeharto Menggapai Tinggal Landas*', diakses di *http://soeharto.co/eka-prasetia-panca-karsa/*

The Constitution law of People's Republic of China, Art. 2 [Sovereignty], diakses di *https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn147en.pdf*

Tirto, '*Bagaimana Soeharto Mengambil Alih Kekuasaan dari Sukarno?*', diakses di *https://tirto.id/bagaimana-soeharto-mengambil-alih-kekuasaan-dari-sukarno-cEXm*

Tirto, '*Pembunuhan Massal 1965: Bermula dari Aceh, Diulangi selama DOM*', diakses di *https://tirto.id/pembunuhan-massal-1965-bermula-dari-aceh-diulangi-selama-dom-dczH*

Tirto, '*Sejarah Pemilu 1977: Taktik Fusi Parpol ala Soeharto & Orde Baru*' diakses di *https://tirto.id/dl3V.*

Tirto, '*Partai Politik di Masa Orde Baru*', 5 Oktober 2018, diakses di *https://serbukindonesia.org/pub/partai-politik-di-masa-orde-baru/*